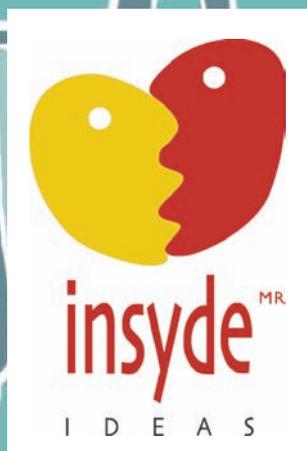


Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración

Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México

Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.



El Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) A.C. es una organización de la sociedad civil mexicana, líder en el diseño de soluciones para ejercer a plenitud el derecho humano a la seguridad.

Coordinadora de la investigación:

Sonja Wolf

Equipo de investigación

Glenda Aguilar

Andrea Bravo

Aida Román

Sonja Wolf

Insyde A.C. agradece el apoyo financiero de la Fundación Ford y la colaboración brindada por todas las personas que generosamente compartieron sus experiencias y conocimientos sobre el Instituto Nacional de Migración. El contenido de esta publicación es la sola responsabilidad de Insyde A.C.

Diseño y formación:

Rogelio Loiza

Era una sensación extraña ver a aquellos agentes, tan cerca, a medianoche y a media carretera, oyendo sus voces, incluso respirando el humo de sus cigarrillos. Uno se quejaba de su doble turno, el otro de un dolor de muelas. Hablaban de sus jefes y de los cambios de sus jefes, de la comisionada de migración, la jefa, decían, había pasado esa misma tarde, junto con el delegado, visita de supervisión, decían. Y había encontrado todo en orden, se reían, todo tranquilo. Se había interesado por sus estadísticas y ellos se las mostraron, Mire, ella vio, en la última semana habían pasado por allí treinta y dos migrantes, y ellos los habían bajado de ocho autobuses, Mire, y ella, sonriente, Entonces está bajando el flujo, Alcántara, Un poco, le dijo Alcántara, pero no se crea, comisionada, sube y baja, y ella, Quiero que estén muy atentos, y que los traten bien, derechos humanos y todo eso, ya saben, ahora andan diciendo que hay secuestros de migrantes, imagínense, tenemos a la opinión pública encima, y Alcántara, socarrón, servicial, Que secuestros ni que ocho cuartos, comisionada, puros cuentos, al menos por aquí no, y le puedo decir sin falsas modestias que aquí lo tenemos todo bajo control.

Alejandro Hernández
Amarás a Dios sobre todas las cosas

Índice

Presentación	9
Lista de Tablas e Ilustraciones	11
Índice de Siglas	16
Introducción	19
Justificación del Estudio	19
Los Objetivos del Estudio	20
Los Migrantes: Perfiles, Rutas y Experiencias	21
La Migración en el Contexto del Crimen Organizado	24
Migración y Seguridad Nacional	25
La Migración desde la Perspectiva de la Seguridad Ciudadana	26
La Sociedad Civil	28
Visión General del Instituto Nacional de Migración	29
El Marco Teórico: La Rendición de Cuentas	30
Las Herramientas Metodológicas	32
El Acceso a las Estaciones Migratorias	33
Estructura del Estudio	34
1. La Rendición de Cuentas: Teoría y Práctica	36
1.1 La Rendición de Cuentas: Conceptos Claves	36
1.2 Mecanismos de Rendición de Cuentas	36
1.2.1 Mecanismos Internacionales y Regionales de Rendición de Cuentas	36
1.2.2 Mecanismos Nacionales de Rendición de Cuentas	40
1.3 El INM: Hacia una Rendición de Cuentas Más Efectiva	56
2. El Marco Jurídico -Administrativo del Instituto Nacional de Migración	72
2.1 Instrumentos de Derechos Humanos Aplicables a las Personas Migrantes	73
2.2 El Marco Normativo Migratorio Mexicano	79
2.2.1 La Ley General de Población y su Reglamento	79
2.2.2 La Ley de Migración y su Reglamento	87
2.2.3 El Reglamento Interior de la SEGOB	98
2.3 Los Manuales de Organización y de Procedimientos del INM	101
2.3.1 El Manual de Organización General del INM (2007)	102
2.3.2 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones (2007)	103
2.3.3 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007)	104
2.3.4 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria (2007)	105
2.3.5 El Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007)	106
2.4 La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB	107
2.5 La Unidad de Política Migratoria (UPM) de la SEGOB	108

3.	La Evolución del Instituto Nacional de Migración	109
3.1	Los Antecedentes del INM: La Dirección General de Servicios Migratorios	109
3.2	La Creación del INM	110
3.3	El INM como Instancia de Seguridad Nacional	110
4.	La Gestión del Instituto Nacional de Migración	112
4.1	Estructura y Atribuciones del INM en la Actualidad	112
4.2	El Papel Desempeñado por el Comisionado del INM	115
4.3	Sobre las Facultades de las Delegaciones Federales	117
4.4	Clasificación y Número de Puestos	119
4.5	Reclutamiento y Nombramientos del Personal	121
4.6	La Evaluación del Desempeño	131
4.7	El Sistema de Promoción	137
4.8	Las Remuneraciones	139
4.9	La Formación y Capacitación	142
4.10	El Sistema de Supervisión a los Subordinados	157
4.11	Sistemas de Información Enfocados a la Administración y Control de la Operación	159
4.12	Los Controles Internos	159
4.13	El Régimen de Sanciones	168
4.14	La Depuración	183
4.15	El Presupuesto del INM	197
4.16	Las Políticas de Transparencia, Acceso a la Información, e Información a la Sociedad y los Medios de Comunicación	202
4.17	El Sistema de Recepción y Gestión de la Queja y Denuncia Ciudadana	207
4.18	Las Tecnologías de Información y Comunicación	207
4.19	La Generación de Estudios y Estadísticas	208
4.20	El Archivo del INM	209
4.21	Los Convenios de Colaboración	210
4.22	Percepciones Internas del Instituto Nacional de Migración	211
5.	La Protección y la Asistencia a Migrantes	215
5.1	Las Normas en Materia de Protección y Asistencia	215
5.2	La Protección de los Migrantes	226
5.2.1	El Programa Paisano	226
5.2.2	El Programa de Repatriación Humana	226
5.2.3	Los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta)	228
5.2.4	Los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs)	243
5.2.5	La Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes	247
5.2.6	La Visa Humanitaria	252
5.3	Asistencia a Migrantes Víctimas de Accidentes, Abusos o Delitos	256

6. El Control y la Verificación Migratoria	257
6.1 Reflexiones sobre Aspectos del Control y la Verificación Migratoria	257
6.1.1 Estructura y Cadena de Mando	257
6.1.2 El Uso de la Fuerza	257
6.1.3 Los Sistemas y Procedimientos de Primer Contacto	259
6.1.4 La Colaboración entre el INM y los Cuerpos de Seguridad	259
6.2 El Control y la Verificación Migratoria en la Práctica	260
6.2.1 Testimonios de Migrantes y Defensores de Derechos Humanos	261
6.2.2 Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones ante la CNDH	265
6.2.3 Quejas, Reclamaciones y Recomendaciones ante el CONAPRED	274
7. La Detención en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración	275
7.1 Las Normas en Materia de Detención Migratoria	275
7.1.1 Los Acuerdos que emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración	275
7.1.2 Directrices Nutricionales	279
7.1.3 Los Traslados entre Estaciones Migratorias y en Procesos de Deportación	279
7.2 ¿Qué son las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales?	280
7.3 El Programa de Dignificación de las Estaciones Migratorias	285
7.4 Las Estaciones Migratorias como Instalaciones de Seguridad Nacional	286
7.5 Hallazgos de las Visitas a los Centros de Detención Migratoria	286
7.5.1 Las Condiciones	287
7.5.2 El Trato a los Migrantes	312
7.5.3 Conclusiones sobre las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales	355
7.6 Las Alternativas a la Detención Migratoria	356
8. La Deportación de los Migrantes Indocumentados	357
8.1 Las Normas en Materia de Deportación y Repatriación	358
8.1.1 Lineamientos para el traslado vía terrestre de migrantes asegurados (17 de marzo de 2006)	358
8.1.2 Manual de Procedimientos para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a disposición de la autoridad migratoria mexicana (2010)	358
8.1.3 La Repatriación de Migrantes Enfermos o Mutilados	359
8.2 La Deportación en la Práctica	359
8.2.1 Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre (2006)	359
8.2.2 Prácticas Asociadas a la Repatriación de Migrantes Centroamericanos	360

8.2.3 Memorándum de entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países (2008)	360
8.2.4 Prácticas Asociadas a la Repatriación de Migrantes Cubanos	361
Conclusiones y Recomendaciones	362
Bibliografía Selecta	386
Lista de Entrevistados	413
Anexo 1. Los Manuales de Organización y de Procedimientos del INM: Narración de las Funciones y Procedimientos	422
Anexo 2. Estructura y Atribuciones del INM en la Actualidad	449
Anexo 3. Relato Histórico de las Facultades ejercidas por las Delegaciones Federales	459
Anexo 4. Información Estadística de las Encuestas de Satisfacción	462
Anexo 5. Resumen de los Informes Ejecutivos de las Auditorías Realizadas por el Órgano Interno de Control del INM	478
Anexo 6. Relato de las Funciones del INM en Materia de Deportación y Repatriación	537
Anexo 7. Estadísticas sobre las Acciones Efectuadas por los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta)	549

Presentación

En el marco de su décimo aniversario, el Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde) presenta el "Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un Sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México."

Ha quedado documentado que el INM es fiel representación de la precariedad en la que se encuentra la política migratoria en México. La investigación no deja lugar a dudas, esa institución presenta déficits estructurales que ponen en duda su misma funcionalidad, en particular de cara a los estándares de la nueva Ley de Migración promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

A pesar del cinturón de opacidad que rodea al INM, el estudio logró coleccionar evidencias suficientes para urgir al rediseño normativo, a la instauración de nuevas políticas institucionales, a la construcción de protocolos diversos y a la implantación de un sistema funcional de rendición de cuentas, supervisión y control. La investigación incluye un ejercicio contrafáctico que desnuda, al menos en parte, la distancia y contradicciones entre lo que el INM debe ser y lo que es.

El INM es una entidad pública en muchos sentidos dejada a su suerte. Sin servicio civil de carrera que de viabilidad al desarrollo profesional de sus operadores; carente de una cultura institucional armónica con la promoción y defensa de los derechos humanos; sin garantía de aplicación de las consecuencias de ley ante faltas y delitos cometidos por sus miembros; con un esquema disciplinario que en los hechos deja la supervisión y el control en manos de quienes deberían ser supervisados y controlados; con prácticas cotidianas de falta de atención y maltrato a los migrantes e incluso con indicios de vinculación entre operadores del INM y el crimen organizado estamos, más allá de toda duda, ante un organismo público en extrema descomposición.

Hay que decirlo con toda claridad: bajo las condiciones actuales del INM, no existe instrumento de gestión pública del gobierno de la República cuyas capacidades instaladas hagan posible llevar a los hechos una política migratoria soportada en los principios de hospitalidad y solidaridad, equidad entre nacionales y extranjeros, unidad familiar e interés superior de la niña, niño o adolescente, y el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, entre otros. En otras palabras, si aquella institución no es reconstruida, la reforma en materia migratoria consensuada en el Congreso de la Unión en el año 2011 habrá sido en vano.

La lectura atenta de este diagnóstico es apenas un asomo a las condiciones que ponen en riesgo a muchos migrantes en México. Su extrema vulnerabilidad es consecuencia de un vacío creado por la falta de atención, por un lado, y de contención a las amenazas, por el otro. El trasfondo de este vacío no se queda en la descomposición del INM, va más allá y abarca la débil intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de los organismos públicos

similares estatales, la severa crisis del aparato policial y del sistema de justicia penal, la desconexión entre los instrumentos de política social y desarrollo y la población migrante y también la indiferencia ante los migrantes o incluso su abierta criminalización desde los medios de comunicación y la sociedad en general. Es cierto, el INM no cumple sus funciones de ley, pero ello es posible en un contexto político y social de tolerancia. El saldo es absurdo: en México no se ofrece al migrante lo que este país exige a otros a favor de sus propios migrantes.

Insyde ha tocado las puertas del INM desde hace más de cinco años, proponiendo la mejora institucional y ofreciendo apoyo para lograrla. Recientemente algunas puertas se han abierto, no sin dificultad y no sin resistencias formales e informales. Esta investigación, a cargo de Sonja Wolf y coordinada por la Dirección de Migración y Derechos Humanos de Insyde, ha sido en parte posible luego de esta incipiente y frágil apertura. La propuesta que Insyde hace, al igual que muchas otras organizaciones de la sociedad civil y actores académicos diversos dentro y fuera de nuestras fronteras, es poner un alto inmediato a la descomposición del INM y refundar su horizonte de sentido, diseño y operación.

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo y acompañamiento de más de seis años entre Insyde y la Fundación Ford.

Ernesto López Portillo,
Director Ejecutivo, Insyde A.C.

Lista de Tablas e Ilustraciones

Tabla 0-1	Porcentaje de Eventos de Aseguramiento en México según Nacionalidad, 2001-2013	21
Tabla 0-2	Porcentaje de Eventos de Devolución según Nacionalidad, 2001-2013	22
Tabla 1-1	Personal de Estructura, Visitadores Adjuntos y Personal Operativo de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45
Tabla 1-2	Visitadores Adjuntos adscritos al Programa de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45
Tabla 1-3	Solicitudes de Información realizadas al Instituto Nacional de Migración por Tema, 2003-mayo de 2012	51
Tabla 1-4	Patrones de Respuesta del Instituto Nacional de Migración a Solicitudes de Información, 2003 a mayo de 2012	52
Tabla 1-5	Estadísticas sobre Solicitudes de Información realizadas al INM, con base en el Open Data del IFAI. Del 12 de junio de 2003 al 23 de agosto de 2012	53
Tabla 1-6	Indicadores para la Rendición de Cuentas del Instituto Nacional de Migración	62
Tabla 2-1	Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos	74
Tabla 2-2	Instrumentos Regionales de Derechos Humanos	77
Tabla 2-3	Opinión Consultiva	78
Tabla 2-4	Núcleo Básico de Derechos Humanos	78
Tabla 2-5	Subsecretarios de Población, Migración y Asuntos Religiosos, 1994 a la fecha	107
Tabla 4-1	Organigrama del Instituto Nacional de Migración	114
Tabla 4-2	Comisionados del Instituto Nacional de Migración, 1993-2013	116
Tabla 4-3	Número de Personal Activo al 15 de abril de 2013	120
Tabla 4-4	Nivel de Estudios del Personal actualmente adscrito al Instituto Nacional de Migración, a mayo de 2013	127
Tabla 4-5	Antecedentes Académicos de los Delegados Regionales, 2004	129
Tabla 4-6	Antecedentes Laborales de los Delegados Regionales, 2004	130
Tabla 4-7	Remuneración Mensual de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración	140
Tabla 4-8	Número de Cursos y Capacitaciones, 2010-2012	145
Tabla 4-9	Montos Ejercidos por el Instituto Nacional de Migración para Capacitaciones, 1999-2012	148
Tabla 4-10	Tema de Capacitaciones y Montos Ejercidos, 1999-2012	150
Tabla 4-11	Número y Ubicación de los Buzones de Quejas y Denuncias Instalados en las Delegaciones Regionales	165
Tabla 4-12	Quejas y Denuncias Administrativas Registradas ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración en contra de Servidores Públicos adscritos a las Distintas Delegaciones Regionales, 2003-2011	167
Tabla 4-13	Número de Ceses e Inhabilitaciones, 2002-2013	175
Tabla 4-14	Bajas por "Baja Administrativa"	176
Tabla 4-15	Bajas por Defunción	177
Tabla 4-16	Bajas por Invalidez por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	177
Tabla 4-17	Bajas por Renuncia	178
Tabla 4-18	Bajas por Término de Interinato	179
Tabla 4-19	Personal Sancionado por el Órgano Interno de Control por Violaciones a los Derechos Humanos, 2006-2013	181

Tabla 4-20	Número de Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración Sancionados según el Registro de Servidores Sancionados, 1993-2013	183
Tabla 4-21	Bajas Definitivas del Personal del Instituto Nacional de Migración, Primer Trimestre de 2013	184
Tabla 4-22	Número de Quejas y Denuncias por Venta de Plazas en el Instituto Nacional de Migración, 2001-2011	185
Tabla 4-23	Quejas y Denuncias Presentadas sobre el Programa Paisano, 2007-2012	186
Tabla 4-24	Número Total y Porcentaje de Agentes de Migración que se han Sometido a Controles de Confianza, Desagregados por Calificación 2010-2013	194
Tabla 4-25	Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2010	195
Tabla 4-26	Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2011	195
Tabla 4-27	Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2012	196
Tabla 4-28	Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2013	197
Tabla 4-29	Partidas Específicas del Gasto del Instituto Nacional de Migración Canalizadas a Migrantes	200
Tabla 4-30	Partidas Específicas del Gasto del Sector Foráneo Canalizadas Mayoritariamente a Migrantes	201
Tabla 4-31	Tipo de Respuestas a las Solicitudes de Información realizadas al Instituto Nacional de Migración	205
Tabla 4-32	Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por el Área de Coordinación, 2001	213
Tabla 4-33	Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por el Área de Delegaciones Regionales, 2001	213
Tabla 4-34	Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por los Grupos Beta, 2001	214
Tabla 4-35	Porcentaje Total de Sugerencias, de acuerdo a Cédulas, 2001	214
Tabla 5-1	Documentos y Protocolos que las Delegaciones Federales utilizan para la Detección de Víctimas de Trata	225
Tabla 5-2	Grupos Beta, por Ciudad y Estado	231
Tabla 5-3	Número de Agentes de Protección a Migrantes, por Delegación Federal y Año	233
Tabla 5-4	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federativa 2002-2012	240
Tabla 5-5	Número de Oficiales de Protección a la Infancia, por Delegación Federal	244
Tabla 5-6	Solicitudes de Visa Humanitaria Realizadas por Año, Delegación, Sentido y Fecha de Resolución, 2011-2013	254
Tabla 6-1	Expedientes de Quejas Registrados Anualmente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005-2013	265
Tabla 6-2	Número de Expedientes de Quejas por Entidad Federativa, 2010-2013	266
Tabla 6-3	Número de Personas que Interpusieron Quejas, según Sexo, 2005-2013	267
Tabla 6-4	Número de Personas Agraviadas según Distinción (Menor, Adulto y Adulto Mayor a 60 años), 2005-2013	267
Tabla 6-5	Número de Personas Agraviadas según Nacionalidad, 2005-2013	267
Tabla 6-6	Motivos de Conclusión de las Quejas, 2005-2013	269

Tabla 6-7	Número de Hechos Violatorios atribuibles al Instituto Nacional de Migración, 2005-2013	270
Tabla 6-8	Recomendaciones Emitidas por la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por Violaciones a los Derechos de las Personas Migrantes en México, 1994-2012	271
Tabla 7-1	Número de Estaciones Migratorias por Delegación Federal	281
Tabla 7-2	Número de Estancias Provisionales "A"	281
Tabla 7-3	Número de Estancias Provisionales "B"	281
Tabla 7-4	Capacidad de Alojamiento de las Estaciones Migratorias	283
Tabla 7-5	Capacidad de Alojamiento de las Estancias Provisionales "A"	284
Tabla 7-6	Capacidad de Alojamiento de las Estancias Provisionales "B"	284
Tabla 7-7	Condiciones de Alojamiento en las Estaciones Migratorias	290
Tabla 7-8	Condiciones de Salud e Higiene en las Estaciones Migratorias	294
Tabla 7-9	Condiciones de Seguridad en las Estaciones Migratorias	299
Tabla 7-10	Incidentes de Seguridad, Desagregados por Fecha, Lugar y Número de Involucrados	300
Tabla 7-11	Fallecimientos de Migrantes en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, 2003-2012	303
Tabla 7-12	Fallecimientos de Migrantes bajo Custodia del Instituto Nacional de Migración, 2003-2012	304
Tabla 7-13	Número de Fugas y Personas Fugadas, por Delegación Federal, 1993-2012	306
Tabla 7-14	Número de Servidores Públicos Adscritos a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, por Delegación Federal, Mayo de 2013	317
Tabla 7-15	Número de Rotaciones de Personal Adscrito a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, 2011-2012	319
Tabla 7-16	Aspectos sobre el Personal que Trabaja en las Estaciones Migratorias	323
Tabla 7-17	Número de Agentes Federales de Migración con Profesión Especializada	326
Tabla 7-18	Procedimientos Realizados en las Estaciones Migratorias	332
Tabla 7-19	Aspectos sobre la Alimentación en las Estaciones Migratorias	343
Tabla 7-20	Aspectos sobre Actividades Recreativas en las Estaciones Migratorias	353
T. Anexo 4-1	Personas Encuestadas según Sexo (%), 2011	462
T. Anexo 4-2	Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%), 2011	462
T. Anexo 4-3	Personas Encuestadas según Estado Civil (%), 2011	463
T. Anexo 4-4	Personas Encuestadas según País de Nacimiento (%), 2011	463
T. Anexo 4-5	Personas Encuestadas según Lengua Materna (%), 2011	464
T. Anexo 4-6	Personas Encuestadas según Característica Migratoria (%), 2011	465
T. Anexo 4-7	Valoración de la Utilidad de la Información proporcionada en el Call Center (%), 2011	465
T. Anexo 4-8	Valoración de la Amabilidad del Personal que proporcionó el Servicio en el Call Center (%) 2011	465
T. Anexo 4-9	Valoración del Mejoramiento en la Atención del Personal de los Filtros Migratorios (%), 2011	466
T. Anexo 4-10	Valoración del Tiempo de Espera para ser atendido en el Filtro Migratorio (%), 2011	466
T. Anexo 4-11	Valoración de la Amabilidad del Personal que atendió a las Personas Encuestadas en el Filtro Migratorio (%), 2011	466
T. Anexo 4-12	Valoración de las Condiciones de Aseo, Iluminación, Ventilación y Espacio de las Salas de Migración (%), 2011	467
T. Anexo 4-13	Valoración de la Utilidad de la Información consultada en Internet (%), 2011	467

T. Anexo 4-14	Valoración de la Facilidad en la Búsqueda de Información consultada en Internet (%), 2011	468
T. Anexo 4-15	Valoración de la Claridad en la Información consultada en Internet (%), 2011	468
T. Anexo 4-16	Valoración de la Facilidad en el Llenado de la Forma de Pre-registro en Internet (%), 2011	468
T. Anexo 4-17	Valoración de la Claridad en la Información proporcionada por Personal que atiende en Ventanilla (%), 2011	469
T. Anexo 4-18	Resolución de Dudas Presentadas por los Usuarios, por Parte del Personal que atiende en Ventanillas (%), 2011	469
T. Anexo 4-19	Valoración de la Amabilidad del Personal que Trabaja en Ventanilla (%), 2011	470
T. Anexo 4-20	Valoración del Tiempo de Espera para ser Atendido en Ventanilla (%), 2011	470
T. Anexo 4-21	Celeridad en la Resolución de Trámites (%), 2011	471
T. Anexo 4-22	Corrupción en los Procesos de Tramitación (%), 2011	471
T. Anexo 4-23	Corrupción en las Estaciones Migratorias (%), 2011	472
T. Anexo 4-24	Personas con las cuales los Migrantes Llegaron a la Estación Migratoria (%), 2011	472
T. Anexo 4-25	Valoración de Migrantes sobre el Transporte Usado y el Trato Brindado en su Traslado a las Estaciones Migratorias (%), 2011	473
T. Anexo 4-26	Procedimientos Realizados o Permitidos a Migrantes dentro de las Estaciones Migratorias (%), 2011	473
T. Anexo 4-27	Valoración de la Atención Médica recibida por Migrantes en Estaciones Migratorias (%), 2011	474
T. Anexo 4-28	Acceso a Alimentos (%), 2011	474
T. Anexo 4-29	Valoración de la Calidad de la Alimentación en Estaciones Migratorias (%), 2011	474
T. Anexo 4-30	Conocimiento de Migrantes sobre sus Derechos a la Comunicación Telefónica con Embajada o Consulado y con Personas o Instancias distintas al Consulado y Embajada (%), 2011	475
T. Anexo 4-31	Resolución de Dudas por parte del Personal que Trabaja en Estaciones Migratorias a Migrantes Detenidos (%), 2011	475
T. Anexo 4-32	Valoración de la Amabilidad del Personal que Trabaja en Estaciones Migratorias (%), 2011	476
T. Anexo 4-33	Migrantes Víctimas de Maltrato en Estaciones Migratorias (%), 2011	476
T. Anexo 4-34	Valoración de las Condiciones de Aseo, Iluminación, Ventilación y Espacio en las Estaciones Migratorias, 2011	477
T. Anexo 7-1	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2002	549
T. Anexo 7-2	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2003	550
T. Anexo 7-3	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2004	551
T. Anexo 7-4	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2005	552
T. Anexo 7-5	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2006	553

T. Anexo 7-6	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2007	554
T. Anexo 7-7	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2008	555
T. Anexo 7-8	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2009	556
T. Anexo 7-9	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2010	557
T. Anexo 7-10	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2011	558
T. Anexo 7-11	Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federal, 2012	559
T. Anexo 7-12	Migrantes Repatriados Atendidos, 2002-2012	560
T. Anexo 7-13	Migrantes Lesionados o Heridos Atendidos, 2002-2012	561
T. Anexo 7-14	Migrantes que Presentaron Queja, 2002-2012	562
T. Anexo 7-15	Migrantes que Recibieron Orientación, 2002-2012	563
T. Anexo 7-16	Patrullajes Realizados, 2002-2012	564

Ilustraciones

Ilustración 0-1	Mapa del Sistema Ferroviario Mexicano	23
Ilustración 4-1	Convocatoria del Instituto Nacional de Migración, 2007	123
Ilustración 4-2	Convocatoria del Instituto Nacional de Migración, 2009	124
Ilustración 4-3	Remuneración Mensual de Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración	141
Ilustración 4-4	Vestuario y Uniformes del Personal del Instituto Nacional de Migración	174
Ilustración 5-1	Distribución Geográfica de los Grupos Beta	232
Ilustración 7-1	Distribución Geográfica de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en México	282
Ilust. Anexo 7-12	Migrantes Repatriados Atendidos, 2002-2012	560
Ilust. Anexo 7-13	Migrantes Lesionados o Heridos Atendidos, 2002-2012	561
Ilust. 7-14	Migrantes que Presentaron Queja, 2002-2012	562
Ilust. 7-15	Migrantes que Recibieron Orientación, 2002-2012	563
Ilust. 7-16	Patrullajes Realizados, 2002-2012	564

Fotografías

Foto 5-1	Instalaciones del Grupo Beta de Ciudad Juárez	238
Foto 6-1	Migrante Lastimado en Operativo del INM en la Zona de Tenosique, Septiembre de 2012	262
Foto 6-2	Migrante Lastimado en Operativo del INM en la Zona de Tenosique, Septiembre de 2012	263
Foto 7-1	Fachada de la Estación Migratoria de Saltillo	287
Foto 7-2	Fachada de la Estación Migratoria de Tapachula	288
Foto 7-3	Fachada de la Estancia Provisional Nuevo León	288

Índice de Siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CCPI	Centros Comunitarios de Protección a la Infancia
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CECC	Centro de Evaluación y Control de Confianza
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEM	Centro de Estudios Migratorios
CERESO	Centro de Readaptación Social
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNCA	Centro Nacional de Certificación y Acreditación
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CODEHUTAB	Comité de Derechos Humanos de Tabasco
COMAR	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMI	Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca
CONAPRED	Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación
CONOFAM	Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes
DGA	Dirección General Adjunta
DGM	Dirección General de Migración
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería de El Salvador
DGRH	Dirección General de Recursos Humanos
DGSM	Dirección General de Servicios Migratorios
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
DRH	Dirección de Recursos Humanos
EM	Estación Migratoria
EP	Estancia Provisional
EPU	Examen Periódico Universal
FBI	Federal Bureau of Investigation
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
FUNDAR	FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación
GTLPM	Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria
IDC	International Detention Coalition
IDHEAS	IDHEAS, Litigio Estratégico en Derechos Humanos
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
ILEA	International Law Enforcement Academy
IMUMI	Instituto para las Mujeres en la Migración
INDAABIN	Instituto de Administración y Evaluación de Bienes Nacionales
INEDIM	Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración
INM	Instituto Nacional de Migración

INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INTERPOL	International Criminal Police Organization
IOAM	Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante
IRCA	Immigration Reform and Control Act
MENAMIG	Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala
MSF	Médicos Sin Fronteras
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIC	Órgano Interno de Control
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Oficial de Protección a la Infancia
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PF	Policía Federal
PFP	Policía Federal Preventiva
PGN	Procuraduría General de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PJE	Procuraduría de Justicia del Estado
PMH	Pastoral de Movilidad Humana
PNC	Policía Nacional Civil
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Portal de Obligaciones de Transparencia
PROVÍCTIMA	Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos
RENAPO	Registro Nacional de Población e Identificación Personal
RSPS	Registro de Servidores Públicos Sancionados
SAC	Sistema de Administración de la Capacitación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEAC	Sistema Electrónico de Atención Ciudadana
SECODAM	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEDENA	Secretaría de Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEPROFE	Servicio de Protección Federal
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SETRAM	Sistema Electrónico de Trámites Migratorios
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAC	Sistema Integral de Atención Ciudadana
SICATEM	Sistema de Control, Aseguramientos y Traslados de Extranjeros en las Estaciones Migratorias
SIOM	Sistema Integral de Operación Migratoria
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNTSG	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación

SPMAR	Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STyPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPM	Unidad de Política Migratoria
WOLA	Washington Office on Latin America

Introducción

Por su ubicación geográfica y situación económica, México se ha caracterizado por ser un país de origen, destino, retorno y tránsito de migrantes. Tradicionalmente, la emigración de mexicanos a Estados Unidos de América ha ocupado la agenda política en México, pero en años recientes la situación de los transmigrantes –muchos de Centroamérica– ha suscitado cada vez más interés, debido al incremento de los flujos migratorios y a la visibilización de las crecientes violaciones de los derechos humanos que enfrentan en su camino hacia Estados Unidos. La mayoría de quienes transitan por México emprenden su viaje en busca de oportunidades laborales dignas, huyendo de la violencia social o persecución política o por razones de reunificación familiar. Siendo personas de escasos recursos y sin autorización para ingresar a México, las personas migrantes atraviesan el país clandestinamente para finalmente cruzar la frontera norte. Debido a su condición irregular, recurren a medios precarios de transporte y recorren zonas inhóspitas, expuestos a accidentes y abusos por parte de delincuentes y agentes del Estado. Históricamente, México ha abogado fuertemente por sus connacionales residentes en Estados Unidos. Sin embargo, durante mucho tiempo prestó poca atención a los derechos humanos de los transmigrantes. Más bien, el enfoque ha estado dirigido a la contención de flujo migratorio a fin de detectar, detener y deportar a las personas migrantes indocumentadas. En los últimos años, México ha experimentado ciertos avances normativos, sobre todo la adopción de la Ley de Migración y su Reglamento. Sin embargo, estas acciones no han contribuido a reducir la situación de vulnerabilidad de los transmigrantes. La ejecución de una gestión migratoria más humana, así como el diseño y la implementación de una política migratoria regional siguen siendo temas pendientes.

Justificación del Estudio

El Instituto Nacional de Migración es un actor clave en la gestión de la migración caracterizado por su hermetismo y su opacidad institucional. La opacidad contradice su obligación legal de transparentar e informar acerca de su desempeño, al mismo tiempo que obstaculiza la construcción de mecanismos que favorezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Los procesos de actuación del INM, la operación de sus agentes, los puntos de internación y la red de estaciones migratorias y estancias provisionales, se encuentran prácticamente fuera del escrutinio de cualquier observador independiente. Asimismo, el desempeño del INM tiene como referente una escasa interpretación de las buenas prácticas de transparencia y acceso a la información, de estándares internacionales de protección de los derechos humanos de la población migrante. Los límites a su desempeño discrecional son generalmente desconocidos por la ciudadanía, por las personas migrantes y probablemente por una buena parte de los cuerpos de seguridad que llegan a actuar fuera del marco de sus atribuciones. Aunado a esto, se han desconocido los subsistemas normativos, operativos y de planeación con los cuales los agentes de migración y su cadena de mando deberían garantizar la eficacia en su función. No se ha tenido información sobre los procedimientos de selección, formación, capacitación, permanencia y control de confianza; los sistemas de evaluación de desempeño; los procedimientos para recibir quejas o denuncias, los cuales se constituyen un conjunto de subsistemas internos cuyo diseño define el modelo de actuación y la calidad del servicio de migración.

A pesar de que el INM cuenta con circulares, normas y manuales que regulan la actuación de los agentes y del Instituto en determinados ámbitos, hace falta conocer la manera en que se ejecutan o se implementan estas acciones, los mecanismos de verificación y evaluación de la realización de las mismas, así como las prácticas formales e informales de los servidores públicos del INM. Siendo el INM la dependencia

gubernamental con el mandato de aplicar el marco normativo migratorio y de atender de manera directa a las personas migrantes con o sin documentos, y ante los indicios de una falta de estructura institucional sólida y frente a la evidencia de que se cometen violaciones a los derechos humanos de los migrantes de manera sistemática, Insyde consideró indispensable realizar un diagnóstico profundo del INM que permita formular propuestas puntuales para mejorar la función, los sistemas y procedimientos de actuación de los agentes con el fin de disminuir las violaciones a derechos humanos que, de manera sistemática, se cometen en contra de la población migrante que transita por nuestro país. Estudios anteriores se enfocaron a temáticas específicas del INM, tales como su desempeño en materia de derechos humanos, las estaciones migratorias, los Grupos Beta y sus prioridades presupuestarias.¹ Sin embargo, la presente publicación constituye el primer estudio integral del INM que examina tanto diversos aspectos de la gestión institucional como los procedimientos y prácticas en las áreas de protección y asistencia, control y verificación migratoria, la detención migratoria y la deportación de las personas migrantes indocumentadas. En este sentido, el estudio aspira a ofrecer un panorama holístico de lo que debe ser y lo que es el Instituto Nacional de Migración. Cabe agregar que la investigación se realizó de manera independiente y sin el apoyo del INM.

Los Objetivos del Estudio

La investigación tuvo por objetivo analizar los procedimientos y prácticas del Instituto Nacional de Migración mediante la evaluación de los sistemas internos y externos de rendición de cuentas de esta dependencia. En específico, se propuso analizar los procesos de gestión institucional, el marco jurídico-administrativo, así como los procedimientos de protección y asistencia, control y verificación, detención migratoria, y deportación. Asimismo, buscó determinar cómo y por qué las prácticas institucionales se disocian de las normas establecidas. El objetivo final es contribuir a incrementar la transparencia y la rendición de cuentas del INM a fin de que se fortalezca el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes en México.

Los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas del INM han sido débiles, permitiéndoles a los agentes y funcionarios actuar con un gran nivel de discrecionalidad. El efecto es que los actos de corrupción y los abusos hacia las personas migrantes pueden seguir dándose con impunidad. El statu quo no cambiará a menos que se haga una profunda depuración en el INM, se reclute a personal idóneo, se fortalezca su formación, la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas internos y externos.

El propósito de este diagnóstico no es analizar la dinámica migratoria, sino la respuesta institucional a ella. No obstante, para entender las prácticas del INM y sus servidores públicos es necesario ofrecer algunas observaciones sobre la migración en México, así como el papel de la sociedad civil.

¹ Juan Carlos Calleros Alarcón, *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México* (Ciudad de México: CEM, INM y SEGOB, 2009); María Isabel Stoffen Cortés, *La Migración en México, sus Orígenes, Problemática Migratoria y Protección del Migrante: Caso Grupo Beta Tijuana* (Tesis Presentada para Obtener el Título de Licenciada, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011); Sin Fronteras, *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2012); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2013); Rodolfo Córdova Alcaraz, coord., *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* (Ciudad de México: FUNDAR, 2013).

Las Personas Migrantes: Perfiles, Rutas y Experiencias

Las condiciones de inestabilidad política, económica y social en los países de origen, así como la necesidad de reunificación familiar constituyen las principales causas para que los individuos abandonen su país en búsqueda de mejores condiciones de vida.

Para cumplir con dicha meta, muchas personas han decidido migrar de sus países de origen e instalarse en México y otras, nacionales y extranjeras recorrer el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Este documento se inscribe en el análisis de este último fenómeno, en particular, el tema de las personas migrantes indocumentadas en tránsito. Como su nombre lo indica, los migrantes indocumentados, mal llamados en repetidas ocasiones ilegales, son aquellas personas que carecen de documentos que acrediten su permiso de admisión e internación a algún país.

En México, las cifras de personas migrantes aseguradas presentadas por el INM permiten identificar que la mayor parte de personas en tránsito proceden de Guatemala, Honduras y el Salvador. En cuanto a la participación por sexo y grupo, se estima que el flujo migratorio de mujeres, niñas y niños se ha incrementado en los últimos años en comparación a años anteriores, en los cuales la migración era mayoritariamente realizada por los hombres. Este tipo de dinámica sin duda impacta tanto en los mecanismos usados para el tránsito, como en las configuraciones familiares en los lugares de origen y destino.

Tabla 0-1 Porcentaje de Eventos de Aseguramiento en México según Nacionalidad, 2001-2013

País de Nacionalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*	2013*, **
Argentina	0.00	0.05	0.09	0.10	0.10	0.06	0.07	0.05	0.08	0.10	0.09	0.05	0.04
Belice	0.07	0.11	0.11	0.12	0.14	0.10	0.08	0.06	0.08	0.11	0.07	0.12	0.02
Bolivia	0.00	0.00	0.09	0.10	0.07	0.05	0.06	0.03	0.02	0.01	0.02	0.01	0.02
Brasil	0.21	0.61	0.87	1.13	0.96	0.66	0.89	0.18	0.28	0.23	0.06	0.03	0.03
Chile	0.03	0.00	0.00	0.03	0.05	0.04	0.05	0.03	0.06	0.06	0.05	0.02	0.02
China	0.07	0.12	0.17	0.20	0.28	0.28	0.21	0.00	0.34	0.25	0.27	0.12	0.05
Colombia	0.18	0.15	0.14	0.15	0.17	0.15	0.17	0.16	0.31	0.44	0.35	0.27	0.17
Corea del Sur	0.00	0.00	0.07	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.02	0.03	0.02	0.00	0.01
Costa Rica	0.09	0.09	0.12	0.16	0.09	0.11	0.01	0.04	0.06	0.04	0.04	0.02	0.02
Cuba	0.09	0.18	0.31	0.70	1.11	1.21	1.19	2.63	0.86	0.66	1.14	3.67	1.92
Dominicana República	0.12	0.09	0.13	0.11	0.09	0.05	0.06	0.05	0.26	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecuador	1.80	1.75	0.95	1.15	1.36	0.79	1.13	0.85	0.42	0.71	0.82	0.79	1.03
El Salvador	23.26	15.07	15.62	16.03	17.76	14.94	14.28	14.33	15.00	15.08	13.66	14.01	16.94
Estados Unidos ^a	0.36	0.47	0.40	0.48	0.47	0.65	0.80	0.91	1.22	1.54	1.46	1.05	0.96
Etiopía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08	0.08	0.04	0.10	0.19	0.24	0.01	0.01	0.03
Guatemala	44.86	48.77	45.85	43.77	42.01	46.26	46.67	45.07	42.88	41.59	49.41	45.26	37.42
Holanda	0.00	0.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Honduras	26.64	30.28	32.99	33.70	32.60	31.75	32.03	32.41	34.82	33.93	29.05	32.64	38.77
India	0.16	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.04	0.03	0.78	0.68	0.06	0.45
Irak	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08	0.06	0.03	0.01	0.00	0.00	0.00
Italia	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.02	0.03	0.04	0.01	0.01
Nicaragua	1.14	1.17	1.15	1.14	1.66	1.96	1.08	1.69	1.37	1.19	1.13	0.77	0.98
Otros ^b	0.58	0.65	0.62	0.54	0.59	0.60	0.02	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Panamá	0.03	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.03	0.02	0.02	0.02	0.04	0.01	0.01
Perú	0.19	0.16	0.18	0.25	0.28	0.17	0.20	0.10	0.16	0.11	0.15	0.09	0.11
Rumania	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.01	0.01	0.05	0.03	0.01	0.01
Venezuela	0.04	0.03	0.10	0.13	0.15	0.09	0.09	0.10	0.09	0.12	0.17	0.07	0.10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Migración. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadistica

*Los porcentajes se calcularon con todos los eventos de cada año, es decir, toma en cuenta a algunos eventos de nacionales de países no mencionados en la tabla.

** Enero-Abril

^a A partir del año 2007 en adelante, se incluye a los nacidos en Puerto Rico.

^b Los datos registrados para el 2007 y 2008, corresponden a la categoría "sin especificar": Se refiere a un grupo de nacionalidades no identificadas en el sistema de registro estadístico, ya que la información no se generaba al mismo nivel de desagregación para todos los países.

Tabla 0-2 Porcentaje de Eventos de Devolución según Nacionalidad, 2001-2013

País de Nacionalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*	2012**	2013***
Argentina	0.00	0.03	0.05	0.06	0.06	0.04	0.05	0.03	0.02	0.04	0.03	0.01	0.02
Belice	0.05	0.07	0.07	0.11	0.11	0.06	0.05	0.05	0.03	0.04	0.04	0.09	0.02
Bolivia	0.00	0.00	0.06	0.07	0.05	0.03	0.04	0.03	0.00	0.00	0.01	0.00	0.01
Brasil	0.23	0.72	0.51	0.71	0.73	0.40	0.56	0.22	0.29	0.30	0.03	0.00	0.01
Chile	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.04	0.03	0.03	0.01	0.02	0.01	0.00
China	0.07	0.07	0.09	0.15	0.17	0.14	0.11	0.00	0.14	0.18	0.14	0.04	0.01
Colombia	0.23	0.13	0.09	0.09	0.11	0.10	0.12	0.16	0.19	0.27	0.19	0.14	0.07
Corea del Sur	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Costa Rica	0.08	0.10	0.06	0.09	0.05	0.06	0.01	0.02	0.03	0.02	0.02	0.01	0.01
Cuba	0.04	0.07	0.04	0.39	0.54	0.40	0.19	0.14	0.36	0.26	0.22	0.43	0.15
Dominicana República	0.20	0.11	0.09	0.07	0.06	0.04	0.04	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10
Ecuador	3.23	1.86	0.61	0.67	0.84	0.47	0.76	1.23	0.43	0.74	0.93	0.64	0.62
El Salvador	22.72	15.20	16.23	16.70	18.21	15.02	14.46	14.87	15.46	15.96	14.41	15.98	18.34
Estados Unidos ^b	0.24	0.22	0.14	0.28	0.40	0.52	0.57	0.55	0.62	0.81	0.85	0.84	0.83
Etiopía	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.05	0.02	0.01	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Guatemala	43.75	49.40	46.81	44.35	42.78	47.20	47.35	47.00	44.88	43.62	50.90	44.12	38.31
Holanda	0.00	0.07	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Honduras	27.11	30.16	33.58	34.58	33.48	32.90	32.99	33.17	35.60	35.83	30.63	36.62	40.26
India	0.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.10	0.11	0.01	0.04
Indonesia	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Irak	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Italia	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Malasia	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Nicaragua	1.14	1.26	1.16	1.05	1.62	2.04	2.09	1.74	1.39	1.18	1.09	0.78	1.07
Otros ^c	0.33	0.25	0.20	0.33	0.42	0.35	0.08	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Panamá	0.02	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
Perú	0.35	0.22	0.10	0.17	0.18	0.09	0.15	0.12	0.10	0.10	0.09	0.03	0.02
Polonia	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Rumania	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.01	0.00	0.03	0.01	0.00	0.00
Venezuela	0.02	0.00	0.05	0.08	0.10	0.06	0.06	0.10	0.03	0.03	0.06	0.02	0.02

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Migración. http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Estadística

^a De acuerdo al Instituto, en este año (Agosto-Diciembre) incluyen a los extranjeros con resolución de oficinas de expulsión, oficinas de salida; además 5,795 centroamericanos que regresaron a su país de origen.

^b A partir del 2011 el Instituto señala que se incluye a los nacidos en Puerto Rico.

^c Los datos registrados para el 2007 y 2008, corresponden a la categoría "sin especificar": Se refiere a un grupo de nacionalidades no identificadas en el sistema de registro estadístico, ya que la información no se generaba al mismo nivel de desagregación para todos los países.

*La información incluye a extranjeros expulsados, centroamericanos acogidos a la repatriación voluntaria y menores con oficio de salida definitiva:

Eventos de expulsión: Se refiere a devoluciones de migrantes a su país de origen por haber infringido la Ley General de Población, su Reglamento u otras disposiciones legales en México, según lo previsto en el artículo 125 y 126 de dicha Ley, previo proceso administrativo de aseguramiento según lo establecido en el artículo 152 de la misma Ley.

Eventos de repatriación voluntaria: Se refiere a eventos de migrantes devueltos que se acogieron al "Memorándum de entendimiento entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre", suscrito el 5 de mayo de 2006 y su anexo del 26 de abril de 2007.

Eventos de menores con oficio de salida definitiva: Se refiere a eventos de menores extranjeros de cualquier nacionalidad que por disposición legal no pueden ser expulsados del país, pero si devueltos a su país de origen, en el caso de los no acompañados bajo custodia del INM a fin de garantizar la protección de sus derechos.

** Hasta octubre de 2012, la información hace referencia a eventos de expulsión, repatriación y menores devueltos. A partir de noviembre, la información incluye a extranjeros deportados y de retorno asistido, así como menores de retorno asistido:

Eventos de deportación: Se refiere a devoluciones de migrantes a su país de origen que no observaron las disposiciones contenidas en la Ley de Migración y su Reglamento, según lo previsto en los arts. 111, 115 y 122 de dicha Ley y de los arts. 242 y 243 de su Reglamento, previo proceso administrativo de presentación, según lo establecido en el art. 99 de la misma Ley.

Eventos de retorno asistido: Se refiere a eventos de migrantes de 18 años y más, que solicitaron el beneficio de retorno asistido para ser devuelto a su país de origen, según lo previsto en los arts. 111, 115, 118 y 119 de la Ley de Migración y del art. 193 de su Reglamento, previo proceso administrativo de presentación según lo establecido en el art. 99 de la misma Ley. También incluye a los centroamericanos reapatriados bajo el Memorándum de repatriación.

Eventos de retorno asistido de menores: Se refiere a devoluciones de menores de 18 años devueltos a su país de origen, según lo previsto en los Artículos 111, 115, 118 y 120 de la Ley de Migración y del Artículo 193 de su Reglamento.

***Los datos preliminares de 2013, corresponden a los meses de Enero a Abril.

Los porcentajes de los años 2007 en adelante se calcularon con todos los eventos de cada año, es decir, toma en cuenta a algunos eventos de nacionales de países no mencionados en la tabla.

Para lograr el objetivo de viajar a Estados Unidos y dadas las estrategias que ha implementado el gobierno mexicano para impedir la migración hacia ese país, así como el dominio de grupos ilícitos sobre rutas y medios para el tránsito, las personas migrantes se han visto en la necesidad bien sea de explorar nuevos caminos donde se exponen a climas extremos cuyo desenlace más potencial es la muerte; o bien contratar a personas que en general tienen contacto con grupos del crimen organizado que las someten al acto de tráfico y a otro tipo de violaciones a los derechos humanos entre las que se cuentan: la trata de personas, el secuestro, la extorsión, la tortura, la desaparición forzada y la muerte.

Pese a las funestas consecuencias, los migrantes emprenden su viaje en autobuses, camiones y trenes de carga o caminando. En los trenes se han documentado una gran cantidad de accidentes producto del intento de subir al tren, de evadir los operativos que realiza el INM, evitar el pago de la cuota de traslado exigida por múltiples actores, o en el caso de las mujeres, evitar ser violadas, cabe aclarar que este tipo de hechos y las múltiples violaciones ya mencionadas, no son exclusivas en los trenes, es decir, que ocurren también en los otros medios de transporte.

Para su tránsito, muchos de los migrantes entran por Guatemala y cruzan el Rio Suchiate, atraviesan diversas rutas existentes en el país y son esperados en los puntos de cruce al final del trayecto.

Ilustración 0-1 Mapa del Sistema Ferroviario Mexicano



Fuente: Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal, Anuario Estadístico Ferroviario, 2011.

La condición de vulnerabilidad a la que se someten los migrantes ocurre primordialmente a causa de el déficit algún documento probatorio de la identidad y permiso de internación. Sin embargo, la falta de entendimiento de la migración indocumentada como un incumplimiento de tipo administrativo y no como

un acto ilegal, trae como consecuencia una mayor propensión a abusos por parte de las autoridades, así como a ser discriminados y excluidos en los lugares donde transitan, probablemente, como ya se señaló, por la incompreensión del tema, o bien, por asociación directa con los actos ilícitos relacionados con la migración indocumentada (trata de personas, secuestros, robos). Un estudio de caso realizado por Insyde en el año 2008 en Tapachula mostró que el 60 por ciento de población no consideraba que la migración otorgara beneficios, de éstos el 36 por ciento creyó que los migrantes delinquen, el 30 por ciento que incitaban al pandillerismo, el 17 por ciento que corrompían a la sociedad y el 6 por ciento que destruían hogares.²

Desafortunadamente, la vulnerabilidad también se expresa en las políticas públicas existentes para atender el fenómeno migratorio. Al ser considerado un asunto de seguridad nacional pocas veces el sentido es humanitario: se han instalado a lo largo del país, numerosas estaciones migratorias que garantizan el aseguramiento por personas migrantes, pero pocos recursos económicos y humanos son asignados para las personas que sufren daños físicos, para la documentación de las violaciones a derechos humanos, asimismo ha desarrollado escaso trabajo legislativo que favorezca claramente a las personas migrantes. Ante esto, la respuesta de las autoridades reside en negar muchas veces las violaciones, o culpar a los propios migrantes de las situaciones que han atravesado o por su poco interés en denunciar los hechos. Si bien es cierto que algunas personas migrantes no denuncian por temor o por desinterés, queda preguntarse qué pasa con las personas que sí lo hacen: ¿garantiza el Estado procesos de justicia y reparación?

La Migración en el Contexto del Crimen Organizado

Bajo el gobierno del ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) dos decisiones de política fueron significativas en el tema migratorio. La primera de ellas guarda relación con la política de Estado dirigida a acabar con los grupos de narcotráfico existentes en el país; y la segunda, asociada con la despenalización de la migración un año posterior al inicio de su mandato. Esta última fue sin duda favorable, pues permitió la despenalización del fenómeno.

Sin embargo, la primera política mencionada no sólo es cuestionada en el ámbito migratorio, sino además en todos los aspectos de la realidad del país, debido a que ocasionó el debilitamiento del Estado de Derecho. Para el caso en cuestión, la consecuencia inmediata de la lucha contra diferentes grupos de narcotraficantes originó un cambio en la modalidad de actuación de los mismos, los cuales para mantener sus estructuras intensificaron actos de violencia tales como: secuestros, extorsiones, desapariciones forzadas, asesinatos, trata y tráfico de personas, llegando en algunos casos a actuar en colusión con autoridades. Al respecto, sólo se sabe de 36 actos de extorsión y siete casos de trata que han sido denunciados desde el año 2005.³

Lo anterior evidencia que pocos casos son denunciados. Sin embargo, cabe anotar que dicho fenómeno no es responsabilidad exclusiva de las personas migrantes. La debilidad en las instituciones para administrar justicia también afecta la motivación a denunciar de las víctimas, además cuenta que en los procedimientos de registro en estaciones migratorias no se visualiza el interés de las autoridades en documentar los hechos. Tal afirmación se sustenta por dos razones: 1) no se conocen mecanismos de atención psicosocial que permitan a los migrantes denunciar las violaciones; y 2) es poco el personal existente para la atención psicológica. A 2013, de acuerdo a la solicitud de información folio 0411100022913, el INM dispone de 29 psicólogos, 20 trabajadores sociales y 8 sociólogos.

2 Instituto para la Seguridad y la Democracia, *Percepciones sobre la migración en la frontera sur. Encuesta en vivienda* (Ciudad de México: Insyde, 2008), 4.

3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Derechos y hechos violatorios correspondientes a los expedientes de queja registrados en la Quinta Visitaduría General cuya autoridad responsable es el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación*. Anexo al Oficio No. CI/09/004/2013, 6 de marzo de 2013. Recibido en respuesta a la solicitud de información número 00005813.

Sin embargo, pese a que los hechos no se documenten por las instituciones gubernamentales, la realidad habla por sí sola. Basta recordar a los 72 migrantes que fueron asesinados en San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010, donde se señalaron como culpables a integrantes de grupos del crimen organizado. El hecho causó indignación a nivel nacional e internacional, y en respuesta a los reclamos por una mayor protección de las personas migrantes el gobierno mexicano impulsó medidas como la creación de una Ley de Migración y la adopción de una Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes.

Afortunadamente, la sociedad civil ha realizado procesos de documentación con las víctimas, como un proceso significativo de memoria y como un elemento que contribuye a la elaboración de denuncias ante el Ministerio Público. No obstante, estas labores se ven coartadas por la falta de celeridad en la administración de justicia. Un claro ejemplo de ello lo constituye el caso de José Alberto Donis Rodríguez, un migrante instalado en el albergue Hermanos en el Camino quien hace cuatro años denunció un asalto ocasionado por los agentes de la AFI. Sin embargo, nunca se notificó al migrante para que identificara a sus victimarios, y además se desconoce de los procesos que se han adelantado en la investigación del caso.⁴

Los efectos de la falta de administración de justicia y la claridad sobre los hechos, es decir la impunidad, ocasiona la pérdida de legitimidad de las instituciones que a su vez genera la negativa de muchas personas a denunciar las violaciones; en contraposición alienta la comisión de delitos y la búsqueda de otras modalidades para aumentar el lucro.

Migración y Seguridad Nacional

Las fronteras mexicanas comenzaron a considerarse un tema de seguridad nacional a raíz de: a) el interés de Estados Unidos en la liberación comercial e integración económica con México y la subsecuente generación de un marco normativo restrictivo del lado norteamericano; b) la presencia de la guerrilla en la frontera sur; c) el aumento de los flujos migratorios centroamericanos hacia los Estados Unidos que requerían transitar por el territorio mexicano; d) el viraje de la política migratoria estadounidense a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001; y e) la creciente presencia de miembros de las principales pandillas callejeras de Norte y Centroamérica: la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Pandilla de la Calle Dieciocho, en la frontera sur de México.

El fortalecimiento de lazos comerciales comenzó en la década de los ochenta y en ese mismo periodo se registró un aumento en el flujo de guatemaltecos, principalmente, hacia México. Si bien en ese momento su intención no era llegar a los Estados Unidos, para ese gobierno debió suponer una amenaza probable ya que, en 1986, promulgaron la Ley de Control y Reforma Migratoria (IRCA, por sus siglas en inglés).⁵ Hay que recordar también que la política para liberar comercialmente la frontera era considerada el preámbulo para una mayor integración comercial.

Posteriormente, ya en los noventa, el nacimiento de la guerrilla zapatista provocó el inicio de un proceso de militarización de la frontera sur y, quizá, el inicio de la relación “migración-delincuencia” en el raciocinio gubernamental. En esta misma década, fenómenos naturales como el huracán Mitch provocaron una oleada migratoria desde Centroamérica hacia los Estados Unidos, alentada en parte por el estatus de protección temporal que otorgó el gobierno norteamericano a los centroamericanos residentes.

4 Entrevista a José Alberto Donis Rodríguez, Albergue Hermanos en el Camino, Ixtepec, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

5 Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012).

Finalmente, los atentados del 11 de septiembre fueron la punta del iceberg que provocó mayores controles fronterizos en ambos países, así como mayores exigencias en materia de política pública. Estos hechos fueron desencadenando virajes importantes en la política interna y externa de México, a partir de los cuales el gobierno mexicano comenzó a ver a la frontera sur como un territorio lo suficientemente vulnerable y poroso para contener amenazas internas y externas, por lo cual era pertinente instaurar mayores mecanismos de vigilancia y contención.

La implementación de controles migratorios y policiacos cada vez más rígidos han culminado en el reconocimiento legal del Instituto Nacional de Migración como instancia de seguridad nacional, lo cual lo obliga a gestionar los flujos migratorios desde la perspectiva de que pueden constituir una posible amenaza al interés nacional. El Acuerdo por el que se le da este estatus al Instituto lo obliga además a colaborar con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) con el fin de que el Centro pueda establecer una Red Nacional de Investigación que investigue las amenazas a la seguridad nacional.

La rigidez de los controles ha expuesto a las personas migrantes a múltiples abusos, peligros y violaciones de sus derechos. Con el objetivo final, y muchas veces irrenunciable, de llegar a los Estados Unidos, los migrantes buscan esquivar controles aunque esto suponga adentrarse en territorios geográficos naturalmente peligrosos, aislados y sin infraestructura básica alguna. Entre más clandestinas sean las rutas, mayores peligros suponen para el migrante, pero la necesidad de evadir controles los empuja a elegirlos.

En los últimos años, la presencia de nuevas redes de delincuencia organizada y pandillas juveniles ha fortalecido las políticas persecutorias y de control hacia los migrantes, lo cual ha propiciado que éstos elijan rutas cada vez más peligrosas.

La política migratoria como política de seguridad nacional pudo ser producto inicial de las presiones de Estados Unidos, pero es posible que el gobierno mexicano la considere una herramienta útil para mantener cierta estabilidad interna y generar condiciones mínimas de gobernabilidad.

Hay que anotar que la adopción de esta política migratoria vinculada a la política de seguridad nacional o subsumida a ésta, ha provocado también excesos en el uso de autoridad por parte los agentes migratorios, en las atribuciones y en el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiacas federales y locales, así como una tendencia hacia la opacidad en la gestión y desempeño del Instituto; todo en aras de la seguridad nacional.

La Migración desde la Perspectiva de la Seguridad Ciudadana

Como se abordó anteriormente, la migración en México se considera un asunto de seguridad nacional, esto es, la migración es entendida como un fenómeno que puede poner en riesgo la seguridad del Estado. Desde esta perspectiva, el objetivo es mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, es decir, el objetivo es proteger la forma de organización política, social y económica y proteger el entramado institucional que le da forma.⁶ Los derechos de las personas quedan supeditados a este objetivo primario.

En este parámetro, las personas se desdibujan y puede permitirse el uso arbitrario de la autoridad en aras de la protección estatal, por eso es necesario trascender este concepto y cambiarlo por una visión de seguridad ciudadana, en la que la que la ciudadanía sea el centro de la protección del Estado y pueda gozar de sus derechos fundamentales, específicamente, el derecho a la integridad física, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes, sin perjuicio de otros derechos.

Para que esto suceda, se requiere del diseño de políticas públicas con la participación de la ciudadanía, que garanticen el ejercicio de los derechos humanos, o bien, que aseguren respuestas eficaces en caso de

6 Según lo establece el Artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional.

que estos derechos sean vulnerados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) establece que la invocación efectiva de derechos implica que los Estados tienen la obligación de respetar, de proteger, de asegurar y de promover los derechos.⁷

Los Estados deben organizar el aparato gubernamental y todas las estructuras de poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el ejercicio libre y pleno de los derechos humanos. Esto implica adoptar las medidas necesarias, como crear leyes –en caso de que no existan– o eliminar aquellas que imposibiliten este ejercicio. Los Estados generan obligaciones para cumplir con las disposiciones necesarias y responsabilidades por las omisiones que se cometan.

La Comisión reconoce que los Estados no son responsables por todas las violaciones de los derechos humanos cometidas dentro de su jurisdicción, porque sólo son hechos imputables a los mismos, las acciones u omisiones de cualquier autoridad pública aún si actúa fuera de los límites de su competencia, así como los actos cometidos por particulares en los cuales las autoridades que estén en posición de garantes actúan u omitan el respeto de relaciones entre individuos. Sin embargo, aún cuando no toda la responsabilidad sea de los Estados, una de sus obligaciones radica en disponer de la estructura necesaria para poder prevenir y proteger los derechos de las personas.

La Comisión también establece que las políticas de seguridad ciudadana deben regirse por los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación. Asimismo, deben ser integrales (abarcando todos los derechos humanos en su conjunto); intersectoriales (involucrando las acciones, planes y presupuestos de diferentes actores sociales); participativas; universales (cobertura sin exclusiones); intergubernamentales (comprometer gobiernos estatales y locales); y sustentables (a través de fuertes consensos políticos y acuerdos sociales).

Los Estados deben desarrollar acciones en tres áreas estratégicas, simultáneamente: área institucional, área normativa y área preventiva.

El área institucional se refiere, en general, a la generación de acciones para fortalecer la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Particularmente, se refiere a los recursos materiales y humanos que se asignan al Poder Judicial, al Ministerio Público, la Defensa Pública, las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. Los Estados deben construir indicadores que permitan evaluar los recursos humanos (mecanismos de selección, formación, especialización, carrera profesional, condiciones de trabajo y remuneraciones), el equipamiento, los medios de transporte y las comunicaciones de las que disponen para cumplir con su trabajo, además hace alusión a la capacidad para aplicar protocolos establecidos en la *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos de Poder*, de Naciones Unidas, que establece lineamientos para el acceso a la justicia y trato digno y respetuoso; resarcimiento a cargo del victimario; indemnización supletoria a cargo del Estado; asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas de delito o violencia. La capacidad institucional, a su vez, tiene que ver con la disposición de las asignaciones presupuestales necesarias para cumplir con las tareas.

Las instituciones deben contar con el personal técnico-político capacitado en las diferentes profesiones relacionadas con la seguridad ciudadana. El personal debe modernizarse y profesionalizarse y ser capaz de dar atención especializada a niños, niñas y adolescentes, mujeres y grupos vulnerables.

El área normativa consiste en el marco legal que debe tener como eje rector el respeto y la garantía de derechos e este ámbito también ingresan las medidas de acción afirmativa que revierten acciones discriminatorias y a su vez fortalecen las leyes que promueven la igualdad.

El área preventiva incluye medidas de prevención social, comunitaria y situacional que modifiquen

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* (Washington, DC: CIDH, 2009), 13.

los factores posibilitadores o de riesgos sociales, culturales, económicos, ambientales o urbanísticos que incidan negativamente sobre la violencia y la criminalidad. Las acciones de prevención deben hacerse en función de un cálculo de costo-beneficio frente a las medidas represivas de la violencia y delito.

Los Estados deben proveer a las estructuras de gobierno de los recursos necesarios para prevenir, investigar y sancionar cualquier violación de derechos y procurar su restablecimiento y la reparación del daño; y no sólo eso, los Estados no pueden abjurar de la vigilancia del respeto a los derechos humanos en las instancias privadas de seguridad ciudadana, a través de la prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, porque el Estado es el depositario de la fuerza legítima.

El Instituto Nacional de Migración es reconocido como una instancia de seguridad nacional, pero desde la perspectiva deseable de establecer el concepto de seguridad ciudadana en el marco de las políticas públicas, debe rediseñarse institucional y normativamente y establecer criterios e instrumentos efectivos para la prevención de violaciones a los derechos humanos.

Si bien el Instituto presenta debilidades institucionales históricas por la forma en que fue creado, no debe mantenerse al margen de la modernización y profesionalización que requiere su estructura y que puede empezar a modificarse a través de los procedimientos migratorios, quitándoles el componente persecutorio y estrictamente administrativo de los flujos migratorios.

En materia migratoria, el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado la reconsideración de varios aspectos: la privación ilegal de la libertad de los migrantes; las pautas que rigen las condiciones de detención; las reglas para el debido proceso; las garantías de defensa legal frente a la deportación y el acceso a los derechos sociales básicos de los migrantes en situación irregular.

La Sociedad Civil

La sociedad civil ha intervenido históricamente en aquellos ámbitos en que los sucesivos gobiernos federales y estatales han sido omisos. Las organizaciones que trabajan en el tema migratorio comenzaron a crecer a partir de las ausencias institucionales, específicamente ante las recurrentes violaciones de derechos humanos, la ausencia de datos oficiales sobre los flujos migratorios y de estudios que den cuenta de los diversos peligros a los que se somete, consciente e inconscientemente, el migrante irregular.

Respecto del tema de la migración, la labor de las organizaciones civiles se ha enfocado en la asistencia humanitaria y las investigaciones. La red de refugios para albergar a migrantes, que constituye prácticamente la única asistencia con la que cuentan estas personas migrantes una vez fuera de sus lugares de origen, ha sido posible gracias al trabajo de sacerdotes y trabajadores laicos.

Los albergues se han convertido, además, en los primeros receptores de denuncias sobre abusos de autoridad, redes de crimen organizado, violaciones de derechos humanos y percepciones de las comunidades de destino con respecto a la migración. Toda esta información ha promovido de alguna forma la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil para interponer quejas formales ante los ministerios públicos y los órganos de protección de derechos humanos. Hoy son el medio más efectivo y accesible de los migrantes para acceder a la justicia.

El activismo de la sociedad civil en busca de justicia y mejores condiciones para los migrantes, también la ha convertido en el blanco de ataques de autoridades locales y federales, de la delincuencia organizada, así como de comunidades que reniegan de la asistencia que brindan a migrantes porque lo consideran un incentivo para la permanencia del migrante en su territorio, lo que atenta, desde su perspectiva, contra su seguridad y cohesión comunitaria. Ante estas amenazas y una incipiente estructura institucional de protección de derechos humanos, debe reconocerse la persistencia y tenacidad de las organizaciones para

continuar con la ayuda que brindan.

Entre las organizaciones involucradas en el tema migratorio alternan diversos puntos de vista sobre su gestión y tratamiento y, por lo tanto, sus estrategias y propuestas también son distintas e incluso muchas veces divergentes. Esto es muy claro para el caso de los controles migratorios, en los que algunas proponen que los controles se realicen con respeto a los derechos humanos mientras que otras defienden el libre tránsito.

Hay organizaciones que buscan mejor trato al interior de las estaciones migratorias y otras buscan alternativas a la detención. Incluso hay quienes han propuesto la desaparición del Instituto Nacional de Migración, en lugar de su reforma. Algunas propuestas y posturas son y pueden ser usadas políticamente sin que medie la intención original de mejorar la situación migratoria en el país.

Esta divergencia también se manifiesta en las estrategias de incidencia, que han oscilado entre una actitud conciliatoria con la autoridad para lograr algunas reformas y la denuncia frontal de las deficiencias del sistema.

Las diferencias de opiniones y estrategias han desincentivado la cooperación y coordinación entre algunas organizaciones, lo que a su vez ha restado fuerza a su capacidad para incidir en las decisiones públicas. A esta situación se suman las amenazas contra defensores de derechos humanos, sobre todo en los albergues,⁸ que si bien no han cesado en sus objetivos, los han vuelto más vulnerables. Lo mismo ha ocurrido para los medios de comunicación, especialmente locales, que cuentan con periodistas que están en constante amenaza del crimen organizado y que han recurrido a la autocensura como medio de protección.

La mejora en el tratamiento del tema migratorio requiere de reformas legales e institucionales en distintos ámbitos no puede prescindir de las organizaciones de la sociedad civil, pero tampoco puede lograrse sin organizaciones fuertes que utilicen estrategias complementarias, integrales y de cooperación.

Visión General del Instituto Nacional de Migración

El Instituto Nacional de Migración fue creado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1993, sustituyendo a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Su creación obedece tanto a la política exterior del Estado mexicano como a la necesidad de regulación y control en la materia migratoria.⁹ Si bien durante la expedición de la Ley General de Población el tema que cubrió relevancia era la reorganización demográfica y no la migración, en la década de los ochenta hubo acontecimientos que reorientaron la política mexicana:¹⁰

- La promulgación en los Estados Unidos de la Ley de Control y Reforma Migratoria (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986.
- La entrada de centroamericanos en busca de refugio de las guerras civiles en el istmo.
- Un impulso hacia la liberalización económica y, finalmente, la integración económica de América del Norte, después la crisis económica de México en 1982.

La Dirección General de Servicios Migratorios estaba facultada para llevar a cabo las atribuciones contenidas en la Ley General de Población vigente en ese entonces, que se encargaba de regular los fenómenos que

⁸ La naturaleza jurídica de los albergues, si son públicos o privados, también ha generado opiniones encontradas entre las organizaciones de la sociedad civil, particularmente por su ubicación y por las prácticas que se han detectado en el caso de los públicos (violaciones de derechos y controles extremos hacia los migrantes).

⁹ Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

¹⁰ Francisco Alba y Manuel Ángel Castillo, *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012).

afectan a la población, entre ellos la migración. La tendencia a la descentralización y la demanda de la población para que el Estado suministrara mejores servicios, pudieran ser la razón para la creación del INM y la posterior desaparición de la Dirección General de Servicios Migratorios.

Entre los cambios más importantes que ha sufrido el INM se encuentran su declaración como instancia de seguridad nacional, ocurrida el 18 de mayo de 2005, y el cambio de marco normativo, ya que en 2011 se comienza a regular por la Ley de Migración.

En la actualidad, el INM tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como la coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal que tienen atribuciones en el tema migratorio (Artículo 19 de la Ley de Migración). Para lograr este objetivo el Presidente de la República nombra como titular del INM a un Comisionado. El poder que en la práctica se otorga al Comisionado ha dificultado las relaciones con la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR) que está encargada de la política migratoria y cuyo titular a su vez es también nombrado por el Presidente de la República.

En aras de cumplir con los objetivos, la regulación migratoria otorga a las Delegaciones Federales gran autonomía para su regulación interna, lo cual ha ocasionado que la gestión en cada Delegación varíe según el estilo del titular, y que el sector central tenga poca injerencia sobre las acciones de los Delegados.

Hoy día el INM es una institución pública de enorme tamaño, tanto por la cantidad de personal como por su presencia geográfica. Al 14 de marzo de 2013 contaba con un total de 5,875 plazas autorizadas,¹¹ dispone en el territorio nacional de un total de 346 delegaciones y subdelegaciones (ambas federales y locales), y está encargado de llevar a cabo el control migratorio en 191 lugares de tránsito internacional, comprendiendo 65 aeropuertos internacionales, 67 puertos de altura y 59 cruces terrestres.¹² Esta última cifra excluye un sinnúmero de puntos de revisión que establece en el interior de México.

Esta dispersión geográfica no permitió estudiar la implementación de los procedimientos en un gran número de lugares, por lo cual la investigación se enfocó en analizar la gestión institucional, el análisis de los procedimientos establecidos y las implicaciones de la ausencia de determinados protocolos así como las prácticas del INM y sus agentes en sitios claves en la ruta migratoria.

El Marco Teórico: La Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas cobra especial importancia en instancias encargadas de hacer cumplir la ley, como el INM, pues sus agentes pueden cometer abusos de distinta índole, ya sea por su función como ejecutores de políticas restrictivas de Estado, o por factores como la mala administración, la incapacidad, la corrupción o los prejuicios, entre otros. Una gestión migratoria efectiva y respetuosa de los derechos humanos por parte del Instituto Nacional de Migración debería estar íntimamente vinculada a la aplicación de la rendición de cuentas para asegurar que, por ejemplo, los abusos que se cometen tanto en operativos de control como en la detención migratoria se sancionen y, de esta manera, se disminuya la posibilidad de que los hechos se repitan.

Son precisamente las experiencias que a lo largo de los años se han dado en diferentes partes de México, las que han ayudado a dar forma a las preocupaciones en torno a la migración, la seguridad y los derechos humanos, motivando un enfoque en torno a la rendición de cuentas. El potencial de abuso, de ineficiencia o de corrupción suele radicar en la amplia discrecionalidad con la cual actúan los agentes, así como con la poca visibilidad en torno a sus decisiones cotidianas. Las preocupaciones generadas por

¹¹ *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 9.

¹² *Ibid.*, 8.

estos factores aumentan cuando un agente del Estado goza del poder para detener y someter, poniendo en riesgo la integridad física, mental y emocional de las personas.

Una gran parte de la labor de los Agentes Federales de Migración incluye acciones que requieren de una reacción ágil y al mismo tiempo sutil, pero que difícilmente se definen o prescriben *a priori*. Por ejemplo, ¿cuánta fuerza física es justificada en el acto de detención de un migrante? En la práctica, un agente se ve obligado a calcular, en tiempo real, factores tales como la constitución física de la persona, su probable intención, la posibilidad de posesión de armas (sobre todo si el supuesto migrante resulta ser un traficante o un delincuente), y las consecuencias de una posible evasión de detención. Aunque el marco jurídico-administrativo del INM ofreciera –de manera parcial– algunas pautas de conducta, en el acto estas guías dejan a los agentes con poco más que su experiencia y su sentido común, es decir, con un amplio margen de discrecionalidad.

Además, la jerarquía operativa no está presente en el momento en que los agentes toman decisiones o actúan, por lo que deben registrar sus acciones, pero la manera y la frecuencia en la que lo hacen varían de lugar a lugar. Asimismo, el rastreo de sus intervenciones se dificulta cuando los agentes no reportan acciones que deben reportarse o cuando simplemente desisten de actuar, como cuando dejan pasar a migrantes indocumentados a cambio de una mordida, por ejemplo.

Debido a la poca visibilidad y escrutinio externo que rodea gran parte de la labor de los servidores públicos del INM, se presenta el reto de ‘examinar, supervisar y burocratizar la discrecionalidad’ existente para que –en el día a día– el personal del Instituto haga lo que debe hacer.¹³ La rendición de cuentas se refiere precisamente a una serie de mecanismos que regulen el ejercicio de la discrecionalidad y limiten la ausencia o débil desempeño y la legalidad.¹⁴ En otras palabras, el ejercicio de la discrecionalidad tiene que ajustarse a un sistema de controles institucionales y sociales.

La rendición de cuentas implica la presencia de mecanismos de evaluación y supervisión como elementos de sistemas administrativos modernos que permitan que los mandos medios y superiores estén enterados de las acciones de sus subordinados, de sus resultados así como de las áreas que requieren cambios o fortalecimiento. La operación de mecanismos efectivos de rendición de cuentas se vuelve necesaria para que tanto el INM como los migrantes y el público en general tengan la certeza de que los agentes no abusen del poder discrecional que ostentan. Cabe destacar que la rendición de cuentas no busca simplemente castigar a malos elementos del Instituto, sino que pretende facilitar el desarrollo de mecanismos que le permitan al INM convertirse en una institución de aprendizaje e incrementar sus recursos, su efectividad y su legitimidad.

Las experiencias pioneras en la materia sugieren que las estrategias más exitosas no se enfocan en una sola fuente, sino que prevén la construcción de sistemas de rendición de cuentas en que la institución (en este caso el Instituto Nacional de Migración) debe ser tanto sujeto como objeto.¹⁵ Es decir, la evaluación interna y la reforma de valores, sistemas, tácticas y modos de proceder deben ser un complemento de la vigilancia externa.

Inevitablemente, la rendición de cuentas se basa en la información sobre lo que se pretende evaluar. Es imperativo detectar cómo y dónde se manifiesta la mala conducta para luego enfocarse, al menos, en los escenarios más graves o comunes. Las unidades de Asuntos Internos están obligadas a recoger información de esta naturaleza para llevar a cabo sus investigaciones, dichos procesos de recolección deben basarse en los principios de integridad y control de la calidad. La contratación de personal para las unidades de Asuntos Internos es un tema crítico y varía según el caso. Los métodos incluyen desde el reclutamiento de alumnos en las academias, hasta el ofrecimiento de incentivos para atraer a

13 Robert Varenik, coord., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas* (Ciudad de México: Insyde, 2005), 25.

14 *Ibid.*, 25.

15 *Ibid.*, 31.

agentes experimentados, o el diseño de trayectorias profesionales que incluyan una temporada en Asuntos Internos como un paso necesario para acceder a puestos de alto nivel.

Las instancias de vigilancia externa cobran especial relevancia, porque constituyen un puente entre la agencia evaluada y la sociedad, quien recibe información respecto a los hallazgos obtenidos y recomendaciones emitidas por esos cuerpos externos. Mientras que los controles internos pudieran ser evaluados con base a su capacidad de detectar, sancionar y prevenir la mala conducta de agentes migratorios, los mecanismos externos se pueden considerar justificables y exitosos a la luz de otros criterios. Por ejemplo, si el objetivo final del proceso de quejas ciudadanas es la retribución o la restitución, tal vez un modelo legal y adjudicativo –con un enfoque de caso– sea el más apropiado. Pero si se quiere considerar una queja como síntoma de algún problema de administración dentro de la autoridad migratoria, el enfoque estaría en un análisis de lo que revelan las quejas, así como en la difusión de los hallazgos para que éstos ayuden en la reestructuración de la agencia. Por otro lado, la documentación en sí misma puede servir para crear un registro de las malas conductas detectadas. En vista de las distintas opciones que se ofrecen, resulta difícil identificar un mecanismo de vigilancia externa modelo. Sin embargo, las experiencias alrededor del mundo indican que alguna combinación de controles internos y externos no sólo es deseable, sino que necesaria.¹⁶

La rendición de cuentas busca detectar y ayudar a sanear malas prácticas de cualquier índole. Además, en las agencias encargadas de hacer cumplir la ley cobra especial relevancia la evaluación del uso de la fuerza. Ésta, según expertos en la materia, debe cumplir con tres objetivos: lograr la moderación en el uso de la fuerza por parte de los agentes y minimizar el daño a terceros; asegurar que los agentes posean los instrumentos necesarios para un desempeño efectivo en situaciones difíciles; y garantizar la seguridad de los agentes.¹⁷ En el Capítulo 1 de este diagnóstico se presentarán algunas ideas en torno a una rendición de cuentas más efectiva por parte del Instituto Nacional de Migración.

Las Herramientas Metodológicas

La investigación se llevó a cabo entre marzo de 2012 y julio de 2013. Adoptó un enfoque cualitativo, que permitió explorar la disociación entre los procedimientos y las prácticas del INM. El estudio producto de la investigación tiene un carácter exploratorio, porque la información públicamente existente sobre el Instituto y el actuar de sus servidores públicos es escasa en muchos aspectos. Además de dicha carencia, el acceso a la información se dificulta, porque los documentos oficiales sobre el quehacer del Instituto son a menudo sujetos a reservas bajo el argumento de un probable perjuicio a la operatividad del INM o a la seguridad nacional.

La investigación se basó en cuatro herramientas metodológicas: las solicitudes de información, las entrevistas semiestructuradas, las visitas a los centros de detención migratoria y un análisis de fuentes primarias y secundarias, que incluyen datos cuantitativos. Se presentó un total de 264 solicitudes de información a 26 dependencias, de las cuales el 69 por ciento estuvo dirigido al INM. El número de solicitudes incluye las que se presentaron a organismos de derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras, a fin de conocer testimonios de migrantes que pudieran dar cuenta de actos indebidos cometidos por agentes y funcionarios del INM. Sin embargo, debido a la disfuncionalidad de los sistemas de acceso a la información en Centroamérica, se obtuvo nula información utilizable. Asimismo, se realizaron 71 recursos de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), interpuestos ante la reserva de la información o la falta de calidad de la respuesta. En los recursos interpuestos se presentaron alegatos y

¹⁶ Ibid., 38.

¹⁷ Ibid., 45-46.

argumentos por los cuales el IFAI debería hacer pública la información. Éstos fueron elaborados con base en la Ley de Transparencia, criterios del IFAI y búsqueda de información relacionada con la solicitud. Algunos de los recursos resueltos a favor de Insyde concernieron a temas tales como la seguridad nacional, las encuestas de satisfacción de los usuarios, la disposición documental del INM, los manuales de organización y procedimientos del INM, y las observaciones derivadas de las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control dentro del INM.

Además, se realizaron 140 entrevistas semiestructuradas en 11 entidades federativas a servidores públicos del INM y de otras dependencias, coordinadores de los Grupos Beta, personal de la CNDH y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH), académicos, defensores de derechos humanos y periodistas. Algunos de los entrevistados fueron seleccionados según sus conocimientos y experiencia en el tema de la migración, otros fueron ubicados con base a un muestreo de bola de nieve, porque cierta información sobre las prácticas de los servidores públicos del INM puede considerarse delicada y su obtención requiere cierto nivel de confianza. Cabe mencionar que muchas de las solicitudes de entrevistas dirigidas a los funcionarios fueron rechazadas o quedaron sin contestar, por ejemplo en los casos de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Ardelio Vargas Fosado. Asimismo, se llevaron a cabo 47 entrevistas a migrantes (adultos y menores de edad de ambos sexos) detenidos en las estaciones migratorias visitadas (en la estación migratoria de Oaxaca y la estación provisional de Nuevo León no se hallaban migrantes en el momento de la visita). El propósito de las entrevistas realizadas a migrantes fue conocer el trato que recibían y las condiciones en las instalaciones. En términos generales, las entrevistas tuvieron por objetivo reunir múltiples perspectivas a fin de construir una radiografía integral, matizada y empíricamente sustentada del Instituto Nacional de Migración.

Por último, entre septiembre y noviembre de 2012 una investigadora de Insyde realizó visitas a 11 estaciones migratorias y estancias provisionales del INM en 11 entidades federativas. Insyde solicitó acceso a las estaciones migratorias de Tapachula (Chiapas), Oaxaca (Oaxaca), Tenosique (Tabasco), Acayucan (Veracruz), Nuevo Laredo (Tamaulipas), Saltillo (Coahuila), Ciudad Juárez (Chihuahua), Hermosillo (Sonora), Tijuana (Baja California), Iztapalapa (Distrito Federal), Tlaxcala (Tlaxcala) y después de la estancia provisional de Nuevo León en Monterrey. Dichos centros fueron seleccionados por estar ubicados en estados clave en la ruta del migrante, ya que por limitaciones de tiempo y de recursos no era posible visitar todos.

El Acceso a las Estaciones Migratorias

En julio de 2012 Insyde presentó, de conformidad a las *Normas sobre el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, el trámite para solicitar la autorización de las visitas a los mencionados centros de detención migratoria. Sin embargo, la falta de criterios bien definidos en las *Normas* le permiten al INM que obstaculice el ingreso a las instalaciones y restrinja ciertas actividades, sobre todo con respecto al monitoreo de derechos humanos, sin una justificación fundamentada. Insyde solicitó el acceso de una investigadora para entrevistar a migrantes y personal, así como realizar la inspección ocular de las instalaciones para lo anterior se especificó las fechas de visita y se requirió el cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) que los entrevistados fueran escogidos por la misma; y 2) que se permitiera el acceso de dos días a estaciones provisionales y de tres días a estaciones migratorias.

El INM envió su autorización dentro del plazo establecido, dando una respuesta esencialmente positiva. Sin embargo, hizo una serie de importantes modificaciones a la solicitud original. Primero,

no permitió la inspección ocular de las instalaciones y limitó el acceso al área designada para las visitas, descartando así la selección de los entrevistados por parte de la investigadora. Segundo, no autorizó el acceso a las estaciones migratorias de Nuevo Laredo (Tamaulipas). Tercero, cambió algunas fechas y, cuarto, limitó el número de los días de visita a uno día o dos días. Quinto, limitó las visitas a 30 minutos. El INM tampoco especificó el horario para las visitas, omisión que fue interpretada de distintas maneras por los encargados de las estaciones migratorias. En algunos casos los directores permitieron múltiples entrevistas de 30 minutos o más a los migrantes, otros argumentaron que la realización de entrevistas a la instalación tuviera que limitarse a 30 minutos.

En los días de las visitas, el inicio de las entrevistas solía demorarse, porque –contrariamente a lo que se había informado en el oficio de autorización– la oficina central del INM no había girado el oficio entre los Delegados Federales quienes a su vez no pudieron notificar a los encargados de los centros de detención migratoria de las visitas de Insyde. La demora se debió además a que la investigadora tuvo que presentarse con los encargados quienes, en varias ocasiones, no se encontraban en las instalaciones, haciendo que en algunos casos se perdiera un tiempo considerable esperando su llegada. Cuando se les presentó el oficio de autorización, algunos de los encargados se mostraron reticentes a permitir el acceso a los migrantes buscaron recortar los tiempos de visita.

En cada estación migratoria y estancia provisional se explicaron las actividades a desarrollar y se volvió a solicitar un recorrido –aunque fuera guiado– de las instalaciones. En algunos casos la petición fue negada por no haber sido autorizada por la oficina central del INM, en otros casos el encargado procedió a mostrarle a la investigadora partes de las instalaciones, independientemente de la presencia o no de migrantes. Debido a que no se permitió la libre selección de las personas para las entrevistas, la investigadora únicamente pudo pedir que se seleccionara a los participantes entre ambos sexos y de diferentes edades y nacionalidades. Resultó que muchos de los migrantes seleccionados tenían poco tiempo en la estación migratoria.

A todos los migrantes entrevistados se les explicó el objetivo del estudio y el uso de los hallazgos, se les recordó que su participación era voluntaria, se les ofreció la opción de no contestar preguntas si así lo deseaban, y, al cierre de la entrevista, se les invitó a expresar preguntas y dudas. Muchos de los migrantes aprovecharon la oportunidad para averiguar sobre la duración de su estancia y quejarse de la falta de acceso al teléfono, lo cual refleja las deficiencias en la atención. Debido a la escasez de salas de visita, las entrevistas se realizaron en diversos sitios, desde salas de entrevistas y despachos de cónsules hasta consultorios médicos. Las dificultades encontradas, tanto durante el proceso de trámite como durante las visitas, deberán ser tomadas en cuenta a la hora de interpretar los hallazgos de la investigación, ya que dichas barreras limitaron el número de entrevistas a los migrantes y la calidad de la información que se pudo obtener.

Estructura del Estudio

El primer capítulo introduce el marco teórico de la investigación, explicando el concepto de la rendición de cuentas así como los mecanismos internacionales, regionales y nacionales existentes en la materia que permiten obtener información sobre el quehacer del INM. El segundo capítulo analiza el marco normativo jurídico-administrativo del Instituto, iniciando por la Ley General de Población y su Reglamento (aplicables previo a la publicación del nuevo marco normativo), la Ley de Migración y su Reglamento, así como el Reglamento Interior de la SEGOB. Luego, se analiza algunos de los manuales claves de organización y de procedimientos del INM. El tercer capítulo ofrece una mirada histórica a la evolución del Instituto, empezando por su surgimiento de la extinta Dirección General de Servicios Migratorios y pasando por la Declaratoria del INM como Instancia de Seguridad Nacional. El cuarto capítulo examina la gestión

institucional del INM, revisando temas como el reclutamiento y selección del personal, la formación y capacitación, la estructura salarial y las promociones, el sistema de supervisión y control del personal en servicio, el régimen de sanciones, los controles de confianza y los mecanismos de rendición de cuentas internos, entre otros.

El quinto capítulo examina los programas de protección y asistencia a migrantes, incluidos el Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, los Grupos Beta, los Oficiales de Protección a la Infancia, la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de migrantes, así como la asistencia brindada a migrantes víctimas de delitos y de mutilaciones. El sexto capítulo analiza el control y la verificación migratoria, presentando una discusión del uso de la fuerza y de los operativos del INM. El séptimo capítulo investiga las condiciones en las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM, así como el trato a los migrantes detenidos en estos lugares. El octavo capítulo examina la deportación de los migrantes indocumentados, enfocándose en los casos de los centroamericanos y cubanos. El estudio termina presentando una serie de conclusiones sobre los procedimientos y prácticas del INM, así como un catálogo de recomendaciones diseñadas para fortalecer la profesionalización del Instituto, su rendición de cuentas y el respeto a los derechos de los migrantes.

1. La Rendición de Cuentas: Teoría y Práctica

En este capítulo se ofrece una explicación de lo que constituye la rendición de cuentas, sus limitaciones y los mecanismos existente en México.

1.1 La Rendición de Cuentas: Conceptos Claves

Los políticos, los servidores públicos y las personas privadas que realizan acciones públicas requieren de mecanismos que prevengan y corrijan las posibles desviaciones de sus obligaciones, esto es, necesitan mecanismos de rendición de cuentas para que haya un buen desempeño público.

Las decisiones y acciones de políticos y funcionarios deben abrirse a examen público y estar sujetas a mecanismos de sanción; en este sentido, la rendición de cuentas debe ser una relación de diálogo entre quienes preguntan y exigen explicaciones y quienes están obligados a responder a éstas.¹⁸

Podemos decir que la rendición de cuentas es la tarea obligada y permanente de vigilar, controlar y sancionar los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático, en el que se identifique claramente lo que cada servidor público debe cumplir.¹⁹

La transparencia y el acceso a información pública son necesarias para la rendición de cuentas, así como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que fortalezcan la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas, y que sancionen (positiva o negativamente) a los actores que las asumen.²⁰

1.2 Mecanismos de Rendición de Cuentas

1.2.1 Mecanismos Internacionales y Regionales de Rendición de Cuentas

El Sistema de las Naciones Unidas

Los mecanismos de rendición de cuentas de Naciones Unidas permiten conocer de manera periódica las actuaciones de sus miembros en materia de derechos humanos, mediante prácticas estandarizadas a nivel internacional y con autoridades especializadas.

Dichos mecanismos proporcionan información pública mediante la cual se da a conocer el desempeño del los Estados en cuanto al cumplimiento de los tratados internacionales firmados en materia de derechos humanos. En este sentido, la rendición de cuentas también da a conocer la capacidad del Estado para hacer cumplir las formas de protección a derechos humanos a las que se comprometieron, una vez ratificado determinado acuerdo internacional. La protección de derechos humanos no siempre se lleva a cabo debido a diferentes factores (políticos, económicos, sociales). Sin embargo, la falta de interés o incapacidad de un Estado para hacer cumplir las disposiciones a las que se comprometió, pueden quedar descubiertas en tales informes, así pues, para no dejar en el olvido la protección de derechos humanos, los mecanismos de rendición de cuentas permiten evaluar el desempeño y el cumplimiento de tales metas.

18 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia 3 (Ciudad de México: IFAI, 2008), 14.

19 Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos," en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords., *La estructura de la rendición de cuentas en México* (Ciudad de México: CIDE y UNAM, 2010), 9.

20 Ibid.

Es importante la constante supervisión de un Estado, sobre todo en materia migratoria, ya que conocer la eficacia o ineficacia del mismo puede prever futuras violaciones a derechos humanos, como la discriminación, e incluso evitar la comisión de delitos internacionales, como el genocidio.

El Examen Periódico Universal

El Consejo de Derechos Humanos vigila regularmente el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de cada uno de los 192 Estados miembros de la ONU a través del Examen Periódico Universal (EPU). Éste es un mecanismo y un proceso de revisión interestatal destinado a mejorar la situación de derechos humanos sobre el terreno.

El examen se efectúa en el Grupo de Trabajo sobre el mecanismo de Examen Periódico Universal (Grupo de Trabajo sobre el EPU), integrado por los 47 Estados miembros del Consejo. La periodicidad del examen es cuatrienal, lo que significa que cada año se examinan 48 países, 16 en cada uno de los tres periodos de sesiones anuales del Grupo de Trabajo. Cada examen se basa en tres documentos clave:

- La información preparada por el Estado examinado que, en la mayoría de los casos, adoptará la forma de un informe nacional.
- Una compilación, preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de la información incluida en los informes de los mecanismos de derechos humanos de la ONU, entre ellos los órganos de vigilancia de los tratados, los procedimientos especiales y otros órganos pertinentes.
- Un resumen, también preparado por la OACNUDH, de la información facilitada por otros interlocutores pertinentes, por ejemplo, ONG, instituciones de derechos humanos nacionales, grupos de mujeres, sindicatos y grupos eclesíásticos.

Una parte clave de este examen es el diálogo interactivo de tres horas de duración que se establece entre el Grupo de Trabajo sobre el EPU, el Estado examinado y otros Estados miembros de la ONU. Durante este diálogo, los Estados miembros pueden plantear preguntas y formular recomendaciones al Estado examinado. Tras el diálogo, una terna de relatores (la denominada "troika," formada por tres miembros del Consejo elegidos para facilitar el examen) y la secretaría del EPU, en consultas con el Estado examinado, elaboran un informe, que incluye las preguntas planteadas durante el diálogo y las recomendaciones formuladas, indicando cuáles de ellas han sido aceptadas por el Estado examinado.

A continuación, el Grupo de Trabajo aprueba el informe del examen y lo remite al Consejo para su aceptación. En el siguiente periodo de sesiones, el Consejo adopta el resultado final del examen, incluyendo nuevos puntos de vista del país examinado. Es entonces cuando corresponde al Estado examinado y a otras partes, si procede, actuar para cumplir las recomendaciones.

El Comité de Derechos de los Trabajadores Migratorios

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por sus Estados Partes.

Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar un informe un año después de su adhesión a la Convención, y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "observaciones finales."

El Comité celebra reuniones necesarias en Ginebra y normalmente celebra un período de sesiones al año. El quórum para la adopción de las decisiones oficiales del Comité es de seis miembros (en ocasiones de

ocho). Se procura adoptar todas sus decisiones por consenso. Sin embargo, en caso de que éste no se pueda lograr, las decisiones se someten a votación.

El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes

El mandato del Relator Especial abarca todos los países, independientemente de si un Estado ha ratificado o no la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990.

El Relator Especial no requiere el agotamiento de los recursos internos para adoptar medidas. Cuando los hechos en cuestión entran dentro del ámbito de aplicación de más de un mandato establecido por la Comisión, el Relator Especial podrá dirigirse a otros mecanismos temáticos y relatores por países con el propósito de enviar comunicaciones conjuntas o realizar misiones conjuntas.

El Relator Especial puede solicitar y recibir información de todas las fuentes pertinentes, incluidos los propios migrantes, sobre las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares; informar periódicamente al Consejo, con arreglo a su programa de trabajo anual, y a la Asamblea General, a petición del Consejo y de la Asamblea; solicitar información sobre las violaciones de los derechos humanos de los migrantes a gobiernos, órganos de tratados, organismos especializados y Relatores Especiales de diversas cuestiones de derechos humanos, así como a organizaciones intergubernamentales, otras organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, incluidas las organizaciones de migrantes, que reciba dicha información y la intercambie y que responda efectivamente a ella.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se compone de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este sistema regional se basa en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Cuando un miembro de la Organización de los Estados Americanos firma la CADH, el sistema interamericano se sustenta en esta Convención, de lo contrario, es decir, cuando no ha firmado la CADH, se sustenta en la Declaración Universal. México ha firmado la Convención y por ello, cuando un asunto se conoce por la Comisión o la Corte se rige con base en los principios contenidos en la CADH y demás instrumentos internacionales firmados por México.

Cuando una persona o grupo de personas consideran que han sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos contenidas en la Declaración Americana, la Convención Americana u otros instrumentos internacionales) por parte del Estado mexicano, tienen la facultad de acudir a la Comisión siempre que hayan agotado los recursos internos del Estado. En otras palabras, las partes que se debaten ante la Comisión son las personas y el Estado.

La Comisión, en el estudio de la admisibilidad del asunto, tiene la facultad de solicitar informes a las partes interesadas. Asimismo, si lo considera necesario y conveniente, puede realizar una investigación *in loco*, para cuyo eficaz cumplimiento solicitará las facilidades pertinentes, que serán proporcionadas por el Estado en cuestión.

Una vez decidida la admisión del asunto, la Comisión está facultada para solicitar la solución amistosa de las partes que, de no lograrse, estudia el fondo del asunto para resolver sobre la violación o ausencia de violación de los derechos humanos. En caso de resolver que no hay violación por parte del Estado, emite un informe a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA); en caso de resolver

sobre la efectiva violación emitirá las medidas necesarias para suspender el motivo de la violación, reparar el daño, otorgar sanciones, entre otras medidas.

En caso de incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión, únicamente ésta o el Estado (en caso de inconformidad con la resolución) pueden acudir a la Corte Interamericana. La diferencia entre la Comisión y la Corte es que la primera se pronuncia a través de informes que contienen recomendaciones sobre el caso específico, y la segunda a través de sentencias, es decir, resoluciones obligatorias. La competencia de la Corte para dictar sentencias le es otorgada por los propios Estados.

Para la resolución del caso, la Comisión puede solicitar a la Corte la comparecencia de otras personas en carácter de testigos o peritos.

Lo que lleva a la decisión sobre la violación de un derecho humano, tanto de la Comisión como de la Corte, se determina en razón de las particularidades de cada caso. Sin embargo, hay ciertos requisitos indispensables para dicha resolución: la competencia, esto es, que la se hayan agotado los recursos internos (puede haber excepciones); que el Estado Parte de la OEA sea signatario de un instrumento internacional que protege derechos humanos; y la conducta del Estado por acción (como consecuencia de un hacer o actuar del Estado o sus agentes), aquiescencia (como consecuencia del consentimiento tácito del Estado o sus agentes), u omisión (como resultado de que el Estado o sus agentes no actúe/n cuando debía/n hacerlo).

Si bien al Sistema Interamericano puede acudir cualquier persona y los trámites de peticiones son fáciles y económicos, lo cierto es que todo el proceso es tardado, complicado y caro. Las resoluciones de la Corte han llevado años, los abogados deben ser especialistas en materia internacional, los gastos y costos son altos (tanto al interior como al exterior, por ejemplo, en la recopilación de pruebas o traslados) y a esto se suma la posición que pudiera tomar el Estado frente a una queja en su contra.

La Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes

La Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes realiza una labor de promoción en materia de derechos humanos. Entre sus facultades se encuentran: la de presentar recomendaciones específicas a los Estados miembros de la OEA sobre materias relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de estas personas, a fin de que se adopten medidas en su favor; elaborar informes y estudios especializados sobre la situación de los trabajadores migratorios y sobre temas relativos a la migración en general; y actuar con prontitud respecto a peticiones o comunicaciones en donde se señale que los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA.

La Relatoría monitorea cada año los desarrollos en materia migratoria en la región y cómo éstos afectan la condición de los trabajadores migratorios y sus familias; estudia cambios y debates en materia de legislación y políticas migratorias; e investiga las prácticas de los Estados en materia migratoria. Para ello, mantiene contacto con diversas organizaciones internacionales y centros de investigación que trabajan el tema migratorio en las Américas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Chicago, el Centro de Derechos Civiles y Humanos de la Universidad de Notre Dame y la Clínica Legal de Trabajadores Agrícolas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Villanova, entre otras.

La Relatoría también lleva a cabo visitas a países miembros de la OEA para observar *in situ* las condiciones en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias. Estas visitas le permiten elaborar informes sobre situaciones específicas y presentar recomendaciones documentadas y responsables a los Estados sobre temas relacionados al tratamiento de los migrantes y sus familias,

solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas en situación de vulnerabilidad en el contexto de la movilidad humana.

1.2.2 Mecanismos Nacionales de Rendición de Cuentas

El Estado mexicano cuenta con mecanismos de control interno, dentro del ámbito del Ejecutivo Federal, que recaen en dos instancias, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).²¹

La primera tiene a su cargo la vigilancia de los servidores públicos federales para que el ejercicio de sus funciones se apegue al marco legal que les corresponda; tiene la facultad de sancionar los incumplimientos de los servidores públicos; debe promover el uso de procesos de control y fiscalización del gobierno federal; dirige y determina la política de compras públicas de la Federación; coordina y realiza auditorías sobre el gasto público federal; coordina los procesos de desarrollo administrativo y la labor de los órganos internos de control de las dependencias del gobierno federal.²²

En teoría, la SFP, a través de los Órganos Internos de Control y de las auditorías que realiza a las dependencias de la Administración Pública Federal, puede y debe conocer la manera en la que los servidores públicos realizan las actividades propias de su función, por qué las realizan de la forma en que lo hacen, y puede y debe detectar desviaciones o abusos en su desempeño. Finalmente, tiene la atribución de aplicar sanciones, positivas y negativas.

La SHCP, por su parte, tiene la obligación de consolidar los informes financieros (a partir de la información que le provean las dependencias de la Administración Pública Federal), fiscaliza el gasto público e integra la cuenta pública federal. Los informes son integrados a partir del cumplimiento de indicadores que la misma Secretaría establece.²³ La cuenta pública federal y los informes de gestión financiera que integra la Secretaría con la información generada por el resto de las dependencias son revisados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y sancionada por el Congreso de la Unión, que son instancias externas de control.

La fiscalización y control de la SHCP está orientada al ejercicio de los recursos públicos, principalmente, pero también determina objetivos, indicadores y metas para resultados de la gestión, que las dependencias públicas deben cumplir.

Se puede cuestionar la confiabilidad y efectividad de estas dos instancias como sistema de rendición de cuentas, ya que las dependencias en las que recae esta labor son jueces y parte de la evaluación de la gestión pública. Más allá de este razonamiento, se requeriría analizar específicamente si las herramientas de control, evaluación y sanción de estas dependencias han mejorado efectivamente la gestión pública del INM, en un periodo razonable, y si esto ha sido en beneficio de los migrantes.

Aunque no es objeto de este estudio, tendría que analizarse si el diseño de las auditorías e informes, así como su ejecución, son adecuados y suficientes para obtener toda la información relevante sobre el desempeño institucional. Podemos decir para ejemplificar, sin ahondar en el tema, que el único indicador de desempeño que Hacienda utiliza para el Instituto Nacional de Migración en la Matriz de Indicadores por Resultados es la satisfacción de usuarios de los servicios migratorios y, en el esquema del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, se considera un indicador estratégico que determina una dimensión de eficacia.²⁴

Por otra parte, habrá que evaluar el diseño institucional del órgano constitucional autónomo

21 La última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2 de abril de 2013), elimina a esta Secretaría y pasa sus atribuciones a un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, que aún no se crea, por lo que la Secretaría de la Función Pública sigue fungiendo como la instancia que vigila y sanciona a los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

22 Ver <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>.

23 María del Carmen Pardo, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno," en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords., *La estructura de la rendición de cuentas en México* (Ciudad de México: CIDE y UNAM, 2010), 31.

24 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>.

anticorrupción que la presente administración desea crear, y que habrá de sustituir o absorber eventualmente las funciones de la SFP.

Los mecanismos externos de rendición de cuentas están conformados por la ASF, el Congreso de la Unión, el IFAI, la CNDH, así como la sociedad civil y los medios de comunicación (considerados con mayor detenimiento en apartados posteriores).

La ASF tiene la atribución de fiscalizar los recursos públicos federales que ejercen los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios y cualquier entidad u órgano que ejerza recursos públicos. Sus principales insumos son la Cuenta Pública y la información que deriven de las auditorías que realiza. La ASF puede realizar desde recomendaciones de desempeño hasta denunciar hechos ante el Ministerio Público de la Federación.

La ASF tiene autonomía técnica y de gestión; su titular es elegido por las dos terceras de la Cámara de Diputados, puede durar en su encargo ocho años y ser reelegido por una sola vez. La forma de elección de su titular puede poner en duda la autonomía de esta instancia, al igual que sucede en otros órganos de control.

El Congreso, por su parte, tiene la facultad de expedir: leyes que modifiquen las atribuciones y estructura de las dependencias del poder ejecutivo federal, sobre la planeación del desarrollo económico y social, sobre las sanciones aplicables a servidores públicos, en materia de seguridad nacional y de derechos; expedir leyes con respecto al funcionamiento de la ASF y leyes en materia de contabilidad gubernamental, las cuales son facultades suficientes para ser un contrapeso del Poder Ejecutivo y ejercer funciones de control y fiscalización.

En estricto sentido, el Congreso es la instancia con mayor poder para provocar la rendición de cuentas de los organismos del Ejecutivo Federal y su composición partidista puede influir en su desempeño como contrapeso e instancia de fiscalización. Si el partido en el poder tiene mayoría en el Congreso difícilmente sus decisiones serán adversas al Ejecutivo Federal; sin embargo se han dado casos en los que el partido en el poder, dentro del Congreso, funciona como contrapeso real a las decisiones del Ejecutivo.

Como se mencionó anteriormente, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental son necesarios para la rendición de cuentas, porque permite conocer las responsabilidades públicas y, por lo tanto, cuestionarlas.²⁵ El IFAI es el órgano encargado de promover, difundir y garantizar el ejercicio de derecho a la información y a la protección de datos personales.

Tiene autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Está integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal, que pueden ser objetados por la mayoría simple de la Cámara de Senadores. La ley garantiza estabilidad y permanencia en el cargo. El instrumento que tiene el IFAI para garantizar que sus decisiones sean acatadas es la publicidad de sus resoluciones y no las resoluciones por sí mismas. Si alguna persona no está de acuerdo con la resolución del Instituto puede impugnarla ante el Poder Judicial de la Federación.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé sanciones para los servidores públicos que obstaculicen de alguna manera el ejercicio del derecho a la información, pero el IFAI no tiene facultades para aplicar sanciones, sino que se aplican a través de la interposición de una queja ante el Órgano Interno de Control de la dependencia en cuestión.

Finalmente, la CNDH es otra instancia que posibilita la rendición de cuentas. En este mismo estudio hay un apartado en el que se analiza su desempeño, pero para fines de este capítulo señalaremos que las atribuciones de la Comisión le permiten ser un órgano que puede obligar a los servidores públicos a responder sobre su desempeño y, sobre todo, puede interponer denuncias para que estos sean sancionados.

La pregunta pertinente es si estas instancias son realmente efectivas como mecanismos de rendición de cuentas. Como ya se señaló, los mecanismos de control interno están aparentemente limitados por no tener autonomía con respecto al Ejecutivo Federal. Los nombramientos de los titulares de la SFP y de la

25 En apartados posteriores se desarrollará la experiencia de Insyde en esta materia.

SHCP dependen del Presidente de la República y sus objetivos tienen que alinearse al plan de gobierno en turno, lo que constriñe su actuación. Son instancias cuya efectividad, en un momento dado, puede poner en riesgo la estabilidad y credibilidad del gobierno en turno.

Los mecanismos externos de control, en cambio, tienen mayor autonomía, aun cuando sus titulares sean elegidos por el Congreso y, por ende, sean producto de decisiones partidistas. El marco legal que los fundamenta y crea, blinda y legitima las decisiones de sus miembros, aun cuando no correspondan con los intereses de algún partido político.

Si bien hay aspectos institucionales que pueden ser mejorados en estos organismos, su desempeño puede ser efectivo si realmente utilizan todos los recursos legales con los que cuentan para hacer que las autoridades respondan por sus actos, cumplan con sus obligaciones y sean sancionados en caso necesario.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

México cuenta con una Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) así como con una red de Comisiones Estatales de Derechos Humanos en las 32 entidades federativas. Nacida en 1992, la CNDH es un organismo creado constitucionalmente con autonomía o independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Al ser un organismo constitucional autónomo, adquiere autonomía técnica, es decir, su estructura orgánica tiene la independencia necesaria para realizar las tareas para las que fue creada. La relación que guarda con otros órganos del Estado es únicamente de coordinación.²⁶

La Comisión está integrada por diez consejeros, elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Presidente de la Comisión es elegido también por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente. Su cargo tiene una duración de cinco años y puede ser reelecto por una sola vez.

El Presidente debe ser una persona con reconocida experiencia en la materia, que no haya desempeñado algún cargo público en el año inmediato anterior a su elección. El candidato a Presidente, los integrantes del Consejo Consultivo, así como los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas deben someterse a un procedimiento de consulta pública, que realizará la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores con las organizaciones sociales representativas de distintos sectores de la sociedad, así como entre organismos públicos y privados promotores o defensores de derechos humanos. La comisión de la Cámara de Senadores propone al pleno de la misma una terna de candidatos de la que se elige al Presidente de la Comisión.

La forma de elección del Presidente y de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH puede suponer dependencia decisoria con los partidos políticos que los han votado en el Senado. No obstante, la consulta pública que de hecho se lleva a cabo entre organizaciones de la sociedad civil puede blindar la recta actuación de los miembros y del presidente electo. La incidencia y el activismo de las organizaciones civiles sobre las decisiones gubernamentales y sobre el comportamiento de la opinión pública elevan los costos de tomar una mala decisión o una decisión con sesgo partidista. Los cuestionamientos sobre los consejeros del Instituto Federal Electoral y sobre los comisionados del IFAI son muestra de ello.

Adicionalmente, la autonomía institucional y el marco legal del que nacen organismos como la CNDH permiten a sus miembros deslindarse de un compromiso político una vez que asumen el cargo. Si bien sus decisiones pueden ser cuestionadas por los mismos partidos que los eligieron por no corresponder a sus intereses particulares, sus decisiones se sostienen si son producto del mismo marco institucional que les dio origen. En otras palabras, públicamente se puede sostener mejor una persona cuya conducta se apega a

26 Filiberto V. Ugalde Calderón, "Órganos Constitucionales Autónomos," *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (2009): 255.

derecho, que una cuya conducta proviene de intereses particulares, sin sustento institucional.

Funciones y atribuciones. Para cumplir con sus funciones, la Comisión cuenta con una secretaría ejecutiva, visitadores generales y visitadores adjuntos, y personal profesional, técnico y administrativo.²⁷

Básicamente, ante la presentación de una queja contra autoridades y servidores públicos federales— que puede realizar cualquier persona por presuntas violaciones a los derechos humanos—, este organismo debe formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante los Organos Internos de Control y el Ministerio Público.

La CNDH no tiene competencia cuando se trata de quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales federales. Está facultada para conocer y admitir quejas de autoridades judiciales locales, cuando los actos en cuestión tienen carácter administrativo. Puede ser un asunto de su competencia también cuando en un hecho violatorio están involucradas autoridades de las entidades federativas y municipios.

La Comisión está facultada para conocer las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdo u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas y puede investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo solicite el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

La Comisión puede interponer además una acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que vulneren los derechos humanos.

Adicionalmente, este organismo puede proponer los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de derechos humanos, y tiene la facultad de formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento en territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México, en materia de derechos humanos.

Estructura orgánica de la Comisión. El Consejo Consultivo está integrado por los diez consejeros, cuyo cargo es honorario, y el Presidente de la Comisión, quien lo será también del Consejo. Este Consejo decide sobre las normas de carácter interno, los lineamientos generales de actuación de la Comisión y sobre el presupuesto anual. Las decisiones se toman con la mayoría simple de los miembros presentes y deben sesionar cuando menos una vez por mes.

La Secretaría Ejecutiva debe proponer al Consejo las políticas generales que debe seguir la Comisión; promover las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales; y realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

Los visitadores generales son quienes reciben o rechazan las quejas interpuestas ante la Comisión; inician las investigaciones sobre las quejas presentadas, o bien, sobre las denuncias de violación de derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación; y deben buscar la conciliación o formular los proyectos de recomendación o acuerdo que se someterán al Presidente de la Comisión. Los visitadores adjuntos auxilian a los visitadores generales en sus funciones y son el brazo operativo para el procesamiento de las quejas.

¿Cómo se presenta una queja? Cualquier persona puede presentar una queja por presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir directamente ante las oficinas de la CNDH o hacerlo a través de un representante. Si el afectado está privado de su libertad o si se desconoce su paradero, los hechos pueden

27 Todo el personal que labora en la Comisión son trabajadores al servicio del Estado, de confianza, que pueden ser removidos de su encargo.

ser denunciados por parientes o vecinos de los afectados, incluso por menores de edad.

La queja se podrá presentar dentro del plazo de un año, a partir del hecho violatorio. En casos excepcionales y de infracciones graves, la Comisión puede ampliar dicho plazo y de tratarse de un caso de lesa humanidad, no se establece plazo alguno.

La queja puede presentarse por escrito, en forma oral o en lenguaje de señas y por cualquier medio de comunicación eléctrico, electrónico o telefónico. La queja debe ratificarse dentro de los siguientes tres días de haberse presentado, si el quejoso no se identifica en un primer momento.

La Comisión debe facilitar el trámite y suplir la deficiencia de la queja. Es decir que los afectados o quejosos no tienen que ser expertos en derecho para presentar una queja, hacer valer su derecho a presentarla, a que se investigue y restablezcan sus derechos. Asimismo, la interposición de una queja ante este organismo no afectará el ejercicio de otros derechos del afectado y el uso de otros medios para su defensa.

El peso de las decisiones de la Comisión. Si bien las decisiones de la Comisión no tienen carácter vinculatorio, –no obligan a la autoridad a la cual es dirigida–, este organismo tiene otros recursos para hacer que el derecho violado se restablezca o se repare el daño causado.

Ante la presentación de una queja, las visitadurías deben iniciar una investigación, a la que las autoridades y servidores públicos no pueden oponerse. De ser el caso, la Comisión podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o el entorpecimiento en las investigaciones y puede denunciarlas ante las autoridades competentes para que los servidores sean sancionados.

Una vez concluida la investigación, la Comisión puede emitir una recomendación, que será pública, o bien, un acuerdo de no responsabilidad. La recomendación debe incluir las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos fundamentales a los afectados y, de proceder, las medidas para la reparación de los daños que se hubieren ocasionado. Las autoridades o servidores públicos a las que se dirigen deben informar si aceptan o no la recomendación y deben entregar, en su caso, las pruebas de su cumplimiento.

La autoridad o servidor público debe hacer pública la negativa de aceptar la recomendación y, en su caso, acudir a la Cámara de Senadores o Comisión Permanente para explicar su negativa. La Comisión analizará si los argumentos son suficientes para no aceptar la recomendación y si no lo juzga así, lo hará saber a la autoridad o servidor público, quien puede cambiar su posición o persistir en la negativa. Si persiste en la negativa, la Comisión podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables. La ley no les concede recurso alguno a los responsables para proceder en contra de la denuncia.

La Comisión debe procurar también la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto, cuando la naturaleza del caso lo permita.

Adicionalmente, la Comisión tiene competencia para aceptar un recurso de queja, que puede ser promovido por un quejoso que haya sufrido un perjuicio grave por omisiones o por la inacción de un organismo local, siempre que no exista una recomendación sobre el asunto y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja ante el organismo local.

La CNDH y la defensa de migrantes. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión tiene seis visitadurías generales. En el 2004, el Consejo Consultivo acordó crear la Quinta Visitaduría General, la cual está encargada de los programas de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles, contra la Trata de Personas, así como el de Atención a Migrantes. La Quinta Visitaduría cuenta con 202 servidores públicos, considerando al personal de estructura, visitantes adjuntos y al personal operativo.²⁸

Ni la Ley, ni el Reglamento Interior de la CNDH explican detallada o específicamente las funciones de

28 Información proporcionada por la CNDH en respuesta a la solicitud de información del 15 de mayo de 2013. Folio Infomex 00023613.

los visitantes adjuntos, pero en general, son los encargados de realizar las investigaciones que se inicien por una queja y los procedimientos relacionados con las mismas; tienen a su cargo la elaboración de los proyectos de recomendaciones y son quienes establecen trato directo con el quejoso.

Tabla 1-1 Personal de Estructura, Visitadores Adjuntos Adscritos al Personal Operativo de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Sede	Estructura	Visitadores Adjuntos	Operativos
Oficinas Centrales (Distrito Federal)	33	33	26
Oficina Foránea de Tapachula, Chiapas	1	5	4
Oficina Foránea de San Luis Potosí, SLP	1	4	5
Oficina Foránea de Villahermosa, Tabasco	2	3	5
Oficina Foránea de Oaxaca, Oaxaca	1	4	5
Oficina Foránea de Reynosa, Tamaulipas	1	6	5
Oficina Foránea de Ciudad Juárez, Chihuahua	1	7	7
Oficina Foránea de Nogales, Sonora	2	6	4
Oficina Foránea de Tijuana, Baja California	3	5	4
Oficina Foránea de San Cristóbal de las Casas, Chiapas	2	4	4
Oficina Foránea de Coatzacoalcos, Veracruz	1	5	3
Total	48	82	72

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información 00023613, 2013.

Tabla 1-2 Visitadores Adjuntos Adscritos al Programa de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Sede	Visitadores Adjuntos
Oficinas Centrales (Distrito Federal)	21
Oficina Foránea de Tapachula, Chiapas	5
Oficina Foránea de San Luis Potosí, SLP	4
Oficina Foránea de Villahermosa, Tabasco	3
Oficina Foránea de Oaxaca, Oaxaca	4
Oficina Foránea de Reynosa, Tamaulipas	6
Oficina Foránea de Ciudad Juárez, Chihuahua	7
Oficina Foránea de Nogales, Sonora	6
Oficina Foránea de Tijuana, Baja California	5
Oficina Foránea de San Cristóbal de las Casas, Chiapas	4
Oficina Foránea de Coatzacoalcos, Veracruz	5
Total	70

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00023613, 2013.

Como se puede observar en las tablas, salvo en oficinas centrales, el 100 por ciento de los visitantes adjuntos que están adscritos a las oficinas regionales se dedican al Programa de Atención a Migrantes. Se puede inferir que estos mismos visitantes cumplen tareas relacionadas con los demás programas.

Las descripciones del Reglamento Interno de la Comisión y su Manual de Organización General no permiten distinguir la distribución del trabajo que se hace al interior de una Visitaduría, pero el personal resulta aparentemente insuficiente, pues tan sólo en Tapachula, la Comisión afirma tener tan sólo a diez personas adscritas a su oficina regional en este municipio.

A través de una investigación anterior realizada por Insyde sobre la actuación de la CNDH se detectó que este organismo concluye su intervención cuando la autoridad o el servidor público acepta sus recomendaciones, instruye un procedimiento administrativo contra un servidor o cuando la autoridad establece acciones por oficio destinadas a “corregir” una situación en particular.²⁹

La Comisión no conoce cuál es el resultado de su intervención ni de la resolución que toman las autoridades correspondientes con respecto a los servidores públicos objeto de la recomendación. Sin embargo, aun con el aparentemente escaso personal en las oficinas regionales, se encontró que los visitantes sí realizan gestiones que generan respuesta inmediata. Por ejemplo, la provisión de alimentos, kit de aseo personal, comunicación con el consulado, atención médica, etc. Esto indicaría que la CNDH ha mejorado su capacidad de respuesta y que su presencia impacta positivamente la canalización de quejas y denuncias de los migrantes alojados en estaciones migratorias.³⁰

En este estudio también se encontró que la Quinta Visitaduría no solicita la reparación del daño, a pesar de que esta acción está contemplada en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³¹

Cómo Funciona la CNDH en la Práctica

Con información recabada en entrevistas con distintos actores, se pudo conocer la percepción sobre el desempeño de la Comisión. Se han detectado limitaciones en cuanto al proceso para levantar una queja, las visitas, el personal escaso en las oficinas regionales, y se tiene la percepción de que son parte de una burocracia y no defensores de derechos humanos.

Sobre el levantamiento de las quejas, los entrevistados relatan la ausencia de traductores, que la Comisión suple buscando a una persona que conozca la lengua del migrante y que les ayude gratuitamente. No tienen procedimientos específicos para cubrir esta necesidad que debe ser recurrente. En este sentido, se necesita establecer en el marco legal que regula a la Comisión y sus procedimientos la obligatoriedad de acceder a un traductor institucionalmente.³²

Con respecto a las quejas también se detectó que en ocasiones no prosperan por falta de seguimiento de este organismo o por deficiencias en la integración de la queja, como puede ser la imposibilidad de los migrantes para identificar el uniforme de la corporación que presuntamente violó algún derecho. En la práctica, los migrantes deben saber cómo identificar las insignias de la corporación, aun cuando la Ley establece la obligatoriedad del organismo para suplir las deficiencias de la queja.³³

Las visitas que realiza la Comisión a las oficinas foráneas para ejercer sus obligaciones son aleatorias, no existe un criterio estándar para realizarlas.³⁴ Los migrantes pueden ser entrevistados en más de una ocasión en su paso por distintas estaciones migratorias.

Algunos actores también señalan la necesidad de que la CNDH establezca mecanismos de comunicación

29 Cecilia Matarazzo y Juan Rojas, *Monitoreo de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: Evaluación de la Incidencia de sus Acciones* (Ciudad de México: Insyde, 2008), 8.

30 Ibid.

31 Ibid., 9.

32 Entrevista a Jesús Gabino Cabanillas Herrera, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Nogales, 30 de octubre de 2012.

33 Entrevista a Francisco Mixcoatl, Presidente, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

34 Entrevista a Sergio Villarreal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

con los consulados, con organizaciones civiles y convenios con ACNUR, para mejorar su gestión. También se requiere que tengan una línea especial para quejas y que sea visible en las estaciones migratorias.

Los mismos servidores públicos de oficinas regionales advierten la insuficiencia de personal que aun cuando ha aumentado, sigue siendo insuficiente.³⁵ Su personal acude a puntos de concentración de migrantes en las rutas migratorias o en los albergues. Mientras que en el sur del país los visitantes pueden contactar a los migrantes en las vías de tren y terminales de autobuses, en el norte los migrantes son más reacios a interponer quejas en esos lugares por miedo a ser identificados. Por consiguiente, para los visitantes es más fácil comunicarse con los migrantes en las estaciones migratorias. Aun cuando la CNDH no tiene la obligación de acudir a donde está el migrante, el personal de la Quinta Visitaduría considera que las gestiones *in situ* le permiten detectar más casos y ganar la confianza de los migrantes.

La CNDH tiene el mayor presupuesto con relación a organismos similares en el mundo, inclusive más que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.³⁶ Sus límites no tienen que ver con este aspecto, sino con el ejercicio de sus atribuciones y obligaciones.

El hecho de que una queja no llegue a concluirse por fallas o ausencias en la investigación, no implica necesariamente que no hubo un hecho violatorio. De tal manera que las deficiencias procedimentales son las que abren la posibilidad de impunidad. La CNDH tiene herramientas técnicas y personal capacitado como para no permitirse estas fallas.

Se ha detectado que el desempeño de la CNDH y de la Quinta Visitaduría dependen de quienes estén al frente de ellas, y este organismo debe tener una visión, en primer y último lugar, que obedezca a la protección y garantía de derechos humanos para que sea un organismo de Estado.

La CNDH debería maximizar sus capacidades legales y materiales para generar más recomendaciones sobre casos paradigmáticos y establecer recomendaciones generales con base en los patrones de quejas.

Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH)

Tradicionalmente, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos se han mantenido alejadas del tema de la migración por considerarlo un asunto federal. En abril de 2013 se lanzó el proyecto “Fortalecimiento de los organismos y organizaciones de derechos humanos de México y Centroamérica para la protección y promoción de los derechos de las personas migrantes,” que tiene como principal objetivo incidir en las condiciones locales que afectan los derechos de los transmigrantes. Mediante la creación de una Red de Organismos y Organizaciones de Derechos Humanos para la Protección de las Personas Migrantes en Tránsito (Red DH Migrantes), se pretende fortalecer las capacidades de dichas entidades tanto para la atención, investigación y documentación de violaciones a los derechos de los migrantes como para la formulación de estrategias de incidencia política y de cooperación institucional.

La Red DH Migrantes, cuya creación está financiada por la Unión Europea, está conformada por diez entidades: cinco comisiones de derechos humanos y cuatro OSC en México y Centroamérica, así como UNICEF. Las principales actividades previstas por la Red durante el periodo 2013-2014 incluyen la realización de un diagnóstico de capacidades organizacionales, talleres de capacitación, investigaciones por violaciones a los derechos de los migrantes y la emisión de determinaciones, la creación de una plataforma virtual, la creación de protocolos de actuación, la realización de diagnósticos locales sobre la situación de los derechos los migrantes, capacitaciones de servidores públicos locales, la formulación de propuestas de programas y

35 Entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

36 Entrevista a Siria Oliva Ruíz, Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

políticas públicas y, por último, una campaña de sensibilización sobre los derechos de los migrantes.³⁷

Una de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos que participa en la Red DH Migrantes y que anteriormente ya había incluido el tema de la migración en su agenda de trabajo, es la CEDH Tlaxcala. Como parte de su Programa de Atención a Migrantes, ha estado realizando tres tipos de actividades: la observación de operativos del INM; el levantamiento de quejas; y visitas a la estación migratoria en el estado, consideradas en el capítulo sobre la detención migratoria. Hasta el año 2009, el médico de la Comisión fungió –a petición del Delegado– como observador de los operativos del INM. Según lo constatado, los agentes migratorios cuentan con un cuestionario de 15 preguntas que se aplica a presuntos migrantes indocumentados interceptados en retenes. En ninguna ocasión se observaron abusos, ya que en presencia de observadores externos los agentes del INM muestran una impecable conducta.³⁸

La CEDH mantiene una Visitaduría en la estación de tren de Apizaco con el fin de recibir quejas por parte de los migrantes. Éstos suelen estar dispuestos a platicar, pero no muestran interés en interponer quejas. Sin embargo, la CEDH le entregó a la CNDH una queja de oficio contra Ferrosur por la colocación de postes en las vías de tren. Ferrosur puso los durmientes para impedir robos de mercancía de sus vagones, suponiendo que los robos son cometidos por migrantes que buscan subirse al tren. Una investigación encontró que son los vecinos de la zona los que roban mercancía y la almacenan en bodegas, pero como entre los perpetradores se encuentran personas notables de la comunidad, estos delitos han quedado impunes hasta la fecha.³⁹ No obstante, la colocación de los postes ha causado muchos accidentes entre los migrantes, quienes encuentran obstaculizada su subida al tren. La queja de la CEDH se realizó pensando en el bienestar de estas personas, pero como Ferrosur es la concesionaria de las vías del tren, no hay autoridad competente para impedir las obras que quiera llevar a cabo. La experiencia de la CEDH Tlaxcala muestra que las comisiones estatales representan un mecanismo subutilizado de rendición de cuentas que requiere ser mejor aprovechado.

La Rendición de Cuentas por Medio de la Sociedad Civil

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) buscan obtener información sobre el quehacer del INM mediante tres vías: las visitas a las estaciones migratorias, las solicitudes de información y la colaboración en instancias de participación ciudadana, como el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración y el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

a) Visitas a las Estaciones Migratorias

Son pocas las organizaciones que tienen los recursos humanos y la capacidad técnica para realizar una labor sistemática en las estaciones migratorias, y a menudo sus intenciones de intervenir a favor de los migrantes detenidos se ha tropezado con las restricciones de acceso a las instalaciones y/o a los migrantes impuestas por el INM. Quienes con más persistencia han visitado las estaciones migratorias para realizar un monitoreo de derechos humanos, asesoría legal y/o talleres, han sido Sin Fronteras, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. (CDH Fray Matías) y la Casa del Migrante Saltillo.

Para Sin Fronteras A.C., que recurre a la EM de Iztapalapa, ha sido sumamente difícil lograr la autorización para realizar el monitoreo y más aún para brindar asesoría jurídica. En años recientes la autorización para el monitoreo fue negada en una primera ocasión; otorgada en una segunda petición, aunque el personal

37 Ibid.

38 Entrevista a Reyes Pluma Mendieta, Médico, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

39 Entrevista a Tanya Isidoro, Investigadora de campo, Asociación “Nosotras Somos Tu Voz,” Tlaxcala, 10 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

en la estación migratoria a veces entorpecía el acceso a las instalaciones; y nuevamente negada en una tercera ocasión. Los talleres se autorizaron cada año, permitiéndole a la organización impartir charlas sobre derechos humanos e investigar el trato a los migrantes. Sin embargo, los agentes del INM seleccionan a los participantes y se pierde valiosa información, porque los seleccionados suelen ser personas que tienen poco tiempo de estar en la estación migratoria.⁴⁰

Aplicando la metodología de la Asociación contra la Tortura, Sin Fronteras logra hacer una especie de monitoreo a través de sus talleres, aunque en ellos estén agentes del INM, cuya presencia hace que los migrantes se sientan cohibidos. Debido a las restricciones inherentes en este enfoque, mucha de la información que se obtiene sobre las condiciones y el trato que experimentan los migrantes es aún anecdótica. Según Sin Fronteras, el acceso a la justicia es el mayor problema que ha encontrado en la estación migratoria. Se le permite brindar asesoría jurídica cuando un migrante da la autorización correspondiente en su expediente, pero en la práctica ha resultado difícil obtener esa autorización, ya que los agentes del INM disuaden a los migrantes de pedir representación legal.⁴¹ Una manera de sortear esta barrera es avisar a los migrantes de la posibilidad de asesoría jurídica y compartir los datos de contacto de Sin Fronteras en momentos en que los guardias no ponen atención.⁴²

La labor del CDH Fray Matías, que tiene diez años de estar ingresando a la EM de Tapachula, ha enfrentado retos similares. Previo a la construcción de la Estación Migratoria Siglo XXI, el centro de detención migratoria contaba con apenas dos celdas, evidenciaba pobres condiciones físicas y los niños y familias dormían en el pasillo. Año tras año la organización ha identificado y denunciado problemas como la falta de espacio, las condiciones físicas y la ausencia de atención médica en horas nocturnas. Luego de la publicación del informe de 2009, la autorización de ingreso se suspendió temporalmente, aunque la suspensión fue levantada después del cambio de Delegado.⁴³ En ocasiones la solicitud de entrevistas a migrantes fue negada, así que el CDH Fray Matías recurrió a la impartición de talleres para conseguir información sobre el trato a los detenidos. Sin embargo, en estos eventos están presentes agentes del INM, quienes intimidan a las personas que son abordadas repetidamente por la organización.⁴⁴ Cuando se han hecho denuncias en la prensa, éstas han provocado la desacreditación del trabajo del CDH Fray Matías por parte del Instituto Nacional de Migración. Según lo reportado, periodistas que tienen familiares que son servidores públicos del INM han atacado a la organización en la prensa.⁴⁵

La Casa del Migrante Saltillo acude cada lunes a la EM de Saltillo donde imparte charlas sobre derechos humanos. Aunque la Policía Federal proporciona seguridad, se detectan y documentan irregularidades.⁴⁶ Entre 2011 e inicios de 2012 muchas de las personas detenidas se habían enfermado, porque la comida contenía piedritas, bichos y pelos. Después de que la organización le entregó al Delegado un informe sobre la situación, la alimentación mejoró, pero al parecer el Delegado se ofendió por las denuncias, y las relaciones con la Casa del Migrante se deterioraron. En octubre de 2012 se encontraban seis migrantes en el albergue que habían solicitado su regularización, pero la resolución de los trámites había acumulado retrasos extraordinarios, al parecer por las malas relaciones entre el Delegado (quien da resolución a los trámites) y la Casa del Migrante (que presentó los trámites).⁴⁷

40 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

41 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

42 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

43 Entrevista a Fermina Rodríguez, Directora, Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," Tapachula, 6 de septiembre de 2012.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Entrevista a Diana Castillo, Coordinadora del Área de Gestión Migratoria, Frontera con Justicia, Saltillo, 17 de octubre de 2012.

47 Ibid.

Los informes que se han producido sobre las estaciones migratorias se han convertido en un punto de referencia en la materia, pero no necesariamente revelan todo el espectro de abusos e irregularidades que se dan en estos lugares. Desde luego, las restricciones sobre el ingreso a los centros de detención migratoria y el tipo de monitoreo que es factible, limitan la cantidad y la calidad de información que se puede recabar. Al mismo tiempo, los informes constituyen herramientas de incidencia. Su publicación permite revelar malas prácticas y presionar por cambios, pero la exclusión de cierta información evita que se pierda el poco acceso que se tiene.⁴⁸ Asimismo, algunas personas y grupos ingresan a las estaciones migratorias para brindar asistencia social, más que para recopilar datos. Por ejemplo, gestionan ayuda a migrantes mutilados y en el curso de su labor obtienen información sobre el trato a los migrantes, pero por falta de recursos no llegan a difundirla.⁴⁹

Debido a que el enfoque de la seguridad nacional ha servido para reducir drásticamente la transparencia en el tema de la migración, difícilmente la sociedad mexicana se puede enterar de lo que sucede dentro de las estaciones migratorias. En este sentido, los talleres de derechos humanos, por limitados que sean en sus alcances, permiten que por lo menos alguna información salga a la luz pública y que algunos migrantes se enteren de sus derechos. Sin la labor de las OSC la difusión de los derechos humanos se vería aún más reducida, ya que entre los agentes del INM –muchos de quienes desconocen sus propios derechos– aún no prevalece una cultura de derechos humanos. Por la débil capacitación en la materia y por sus experiencias en el terreno, los agentes se sienten vulnerables ante supuestas amenazas y no logran percibir a los migrantes como sujetos de derechos.⁵⁰ Sin embargo, muy bien podría el INM procurar que otros actores ingresen a las estaciones migratorias para hacer un monitoreo, brindar asesoría jurídica e impartir talleres. Con estas actividades se podría mejorar considerablemente la estancia en los centros de detención migratoria.

b) Las Solicitudes de Información

Con el fin de conocer los patrones de respuesta que el INM da a las solicitudes de información pública, se elaboró una base de datos que contiene las preguntas; archivos adjuntos de la respuesta; y oficio de respuesta, en los casos de información que se haya entregado en un medio de reproducción de información con costo que se han realizado al INM de 2003 a mayo de 2012.

Para fines de este análisis, se eliminaron las solicitudes de acceso a la información pública de las solicitudes de acceso a datos personales y corrección a datos personales, y se cruzaron datos para conocer el tipo de respuesta en temas específicos relacionados con las funciones, obligaciones y atribuciones del INM: Grupos Beta, estaciones migratorias, protección a la infancia, su personal, su presupuesto, la normatividad que le aplica, actos o casos de corrupción, el tratamiento de derechos humanos, seguridad nacional, política migratoria, deportaciones, protección y asistencia a migrantes, el debido proceso y la rendición de cuentas.

Los principales hallazgos fueron que el Instituto genera más información en bases de datos electrónicas sobre las estaciones migratorias, sobre su presupuesto y sobre las deportaciones. Se infiere que esto es así porque está obligado a realizar informes y reportes sobre el ejercicio presupuestal, por una parte, y que sus áreas administrativas capturan constantemente datos sobre el proceso de control y aseguramiento del migrante, por encima de otros temas.

48 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

49 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

50 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

Tabla 1-3 Solicitudes de Información realizadas al Instituto Nacional de Migración por Tema, 2003-mayo de 2012

Total de Solicitudes	Total	%
Grupos Beta	42	0.81
Estación Migratoria	231	4.43
Infancia	14	0.27
Personal	191	3.66
Presupuesto	226	4.33
Normatividad	20	0.38
Corrupción	35	0.67
Derechos Humanos	88	1.69
Seguridad Nacional	17	0.33
Política Migratoria	3	0.06
Deportación	194	3.72
Protección	82	1.57
Asistencia	25	0.48
Debido Proceso	7	0.13
Rendición de Cuentas	2	0.04
Total Análisis	1117	22.60
Total Reportado	5214	

* Porcentaje calculado sobre el total reportado.

Fuente: Elaboración propia.

Destaca el hecho de que la información más disponible al público sea la presupuestaria, aun cuando el Instituto tiene otras obligaciones de transparencia, lo cual puede deberse a que dentro de sus obligaciones de transparencia éste sea el tema que más interés público genera entre los usuarios.

Las declaraciones de inexistencia fueron más frecuentes sobre las deportaciones pero se necesitaría indagar qué tipo de información específica no generan. El Instituto tiende a reservar información sobre su personal y las estaciones migratorias, hecho que puede deberse principalmente a la protección de datos personales o por motivos de seguridad nacional. Preguntas sobre el personal también fueron declaradas como fuera del ámbito de competencia de la Unidad de Enlace.

El Instituto requirió de los solicitantes mayor información sobre las interrogantes con respecto a su personal y el presupuesto. Esto puede deberse a que las preguntas no fueron planteadas de manera clara y precisa. También hay que señalar que los sujetos obligados sólo responden a las solicitudes de documentos o de información que obre en uno.

Tabla 1-4 Patrones de Respuesta del Instituto Nacional de Migración a Solicitudes de Información, 2003 a mayo de 2012

Solicitudes en la que se pide "Entrega por Internet en el INFOMEX"	Grupos Beta	Estación Migratoria	Infancia	Personal	Presupuesto
Entrega de información en medio electrónico	25	109	9	82	138
La información está disponible públicamente	1	5	0	3	12
Inexistencia de la información solicitada	0	5	0	5	4
Reservada o confidencial	0	7	1	19	1
No trámite/no corresponde a LFTAIPG	0	2	0	4	5
No es de competencia de la unidad de enlace	2	2	0	10	4
Requerimiento de información adicional	1	3	0	5	6
Notificación que implique algún costo	5	47	3	28	35
Solicitudes en proceso	0	1	0	1	1
Total	34	181	13	157	206

Solicitudes en la que se pide "Entrega por Internet en el INFOMEX"	Normatividad	Corrupción	Derechos Humanos	Seguridad Nacional	Política Migratoria
Entrega de información en medio electrónico	9	19	25	10	1
La información está disponible públicamente	1	3	11	1	0
Inexistencia de la información solicitada	0	0	5	0	0
Reservada o confidencial	1	3	6	0	0
No trámite/no corresponde a LFTAIPG	0	0	2	0	0
No es de competencia de la unidad de enlace	6	4	5	1	0
Requerimiento de información adicional	1	1	3	2	0
Notificación que implique algún costo	0	2	14	0	1
Solicitudes en proceso	0	0	0	0	0
Total	18	32	71	14	2

Solicitudes en la que se pide "Entrega por Internet en el INFOMEX"	Deportación	Protección	Asistencia	Debido Proceso	Rendición de Cuentas
Entrega de información en medio electrónico	96	40	9	5	1
La información está disponible públicamente	10	1	1	0	0
Inexistencia de la información solicitada	12	1	0	0	0
Reservada o confidencial	3	3	1	0	0
No trámite/no corresponde a LFTAIPG	0	0	1	0	0
No es de competencia de la unidad de enlace	2	0	0	0	0
Requerimiento de información adicional	5	2	3	0	0
Notificación que implique algún costo	27	20	4	2	0
Solicitudes en proceso	0	0	0	0	0
Total	155	67	19	7	1

Finalmente, las solicitudes que implicaron un costo adicional fueron sobre las estaciones migratorias, el presupuesto y el personal, lo que pudo deberse a que las solicitudes se refirieron a una vasta información, que sobrepasa la capacidad del sistema electrónico de solicitudes (Infomex) o a que la información solicitada no estaba en un formato electrónico.

El último cuadro revela que las solicitudes de información realizadas al INM se hicieron sobre todo desde el Distrito Federal, el Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Puebla. Tan sólo aquellas del Distrito Federal abarcan más del 53 por ciento de todas las solicitudes. Estos datos pueden indicar simplemente una concentración de solicitudes en entidades con mayor población, o bien, una presencia de actores en determinada entidad que tienen mayor capacidad o recursos para realizar solicitudes de información.

Tabla 1-5 Estadísticas sobre Solicitudes de Información realizadas al INM, con base en el Open Data del IFAI. Del 12 de junio de 2003 al 23 de agosto de 2012

Solicitudes*	Total	%	Solicitudes*	Total	%
Aguascalientes	34	0.55	Nuevo León	199	3.21
Baja California	77	1.24	Oaxaca	45	0.73
Baja California Sur	28	0.45	Puebla	151	2.44
Campeche	28	0.45	Querétaro	76	1.23
Chiapas	143	2.31	Quintana Roo	132	2.13
Chihuahua	113	1.82	San Luis Potosí	59	0.95
Coahuila	68	1.10	Sinaloa	79	1.28
Colima	25	0.40	Sonora	74	1.19
Distrito Federal	3327	53.70	Tabasco	70	1.13
Durango	26	0.42	Tamaulipas	55	0.89
México	550	8.88	Tlaxcala	15	0.24
Guanajuato	97	1.57	Veracruz	122	1.97
Guerrero	37	0.60	Yucatán	60	0.97
Hidalgo	29	0.47	Zacatecas	28	0.45
Jalisco	225	3.63	Sin dato	12	0.19
Michoacán	85	1.37	Total análisis	6196	100.00
Morelos	95	1.53	Total reportado	6391	
Nayarit	32	0.52			

*Incluye corrección de datos personales, acceso a datos personales y acceso a la información pública.

Fuente: Elaboración propia.

Los hallazgos señalados deben ser considerados como inferencias simples sobre los patrones de respuesta ya que un análisis fino y objetivo requiere de otros insumos como el contenido y la suficiencia de las preguntas que los usuarios realizan.

Las solicitudes de información generalmente son realizadas por personas que tienen más herramientas cognitivas sobre el uso del derecho como abogados, gestores de trámites migratorios y, principalmente, organizaciones de la sociedad civil. Sin importar el usuario, es necesario decir que el ejercicio de este derecho, a través de las herramientas institucionales disponibles para garantizarlo, constituye un mecanismo útil para la rendición de cuentas y su uso genera aprendizaje, tanto en los usuarios como en las instituciones públicas, e incentiva el mejoramiento y fortalecimiento institucional no sólo en materia de transparencia, sino en la generación y gestión de información y archivos.

c) Mecanismos de Participación Ciudadana

A continuación se examinan los Acuerdos que crearon el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, y el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Cabe recordar que ambas entidades fueron establecidas durante la recta final de la administración de Calderón, por lo

cual apenas están empezando a sesionar durante el actual sexenio y sería prematuro evaluar el impacto que pudieran tener.

El Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración

El Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de octubre de 2012, por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, se instituye con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 59 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación reformado el 15 de agosto de 2012.

Actualmente, es vigente el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación del 2 de abril de 2013, el cual contiene lo relativo al Consejo Ciudadano en Artículo 81, sin embargo, el texto no cambia.

De conformidad con el Artículo 59 del Reglamento Interior, el Instituto Nacional de Migración contará con un Consejo Ciudadano, como órgano de carácter consultivo y de apoyo, encargado de formular propuestas, intercambiar opiniones, proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades que realice el Instituto Nacional de Migración.

Entre sus funciones se encuentran (Artículos 59 de Reglamento Interior y 8 del Acuerdo en comento):

1. Opinar sobre la ejecución de la política migratoria;
2. Formular propuestas de acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes;
3. Proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del Instituto, y
4. Proponer la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración.

La finalidad de la creación de un Consejo Ciudadano en el Instituto Nacional de Migración es la de facilitar la participación de la sociedad civil, de académicos y de otros sujetos interesados para que éstos puedan opinar y formular propuestas para mejorar la ejecución de la política migratoria. Este Consejo Ciudadano, de conformidad con lo establecido en el Artículo 59 párrafo segundo, emitirá sus lineamientos internos, mismos que contendrán lo relativo a su organización, integración y otras funciones que se estimen pertinentes para su funcionamiento. De ahí la necesidad de emitir el Acuerdo correspondiente sobre el Consejo Ciudadano.

El Artículo 4 del Acuerdo establece que el Consejo estará integrado de trece consejeros, el Secretario Técnico será el Comisionado del Instituto Nacional de Migración y podrán participar como invitados permanentes en el Consejo el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y el Titular de la Unidad Política Migratoria.

El Artículo 7 establece que los integrantes del Consejo serán propuestos por las instituciones u organizaciones interesadas, de conformidad con la convocatoria pública que realice el Presidente en turno. El Consejo determinará el procedimiento para invitar a los nuevos consejeros en los lineamientos que para tal efecto se expidan. Para la instalación del primer Consejo y por única ocasión, el Secretario de Gobernación realizará dicha invitación, según lo establecido en el Artículo Segundo transitorio contenido en el Acuerdo.

Este Acuerdo también contiene lo relativo a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo. Además establece que a tales sesiones del Consejo podrán ser invitados por el Presidente personas cuya actividad esté relacionada con la gestión de la política migratoria, cuando por la naturaleza de los asuntos a tratar se considere pertinente contar con su participación (Artículo 16).

Los lineamientos para el funcionamiento del Consejo no se encuentran en el Acuerdo, debido a que el Artículo 59 del Reglamento Interior establece que el Consejo emitirá sus propios lineamientos, por lo que es probable que estos se emitan una vez conformado propiamente el Consejo. Es importante mencionar

que la primera sesión del Consejo Ciudadano se llevó a cabo el 5 de junio de 2013. Sin embargo, al día de hoy no se han publicado los lineamientos respectivos.

El Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación

El Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, publicado el 26 de octubre de 2012, tiene por objeto crear y definir la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Política Migratoria como órgano colegiado de consulta; por ello, debe recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada para ser considerados en la determinación de la política migratoria (Artículo 1).

El Consejo Consultivo de Política Migratoria se crea en atención a los Artículos 2 y 18 fracción I de la Ley de Migración, y 21 del Reglamento de la Secretaría de Gobernación vigente (anteriormente era el Artículo 22 Bis). El Artículo 2 de la Ley de Migración en su último párrafo establece que se debe tomar en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, por lo que este breve texto referente a la política migratoria debería estar contenido también en este Acuerdo, para no dejar de lado la finalidad de protección a derechos humanos de los migrantes, exceptuando, por supuesto, la ideología de seguridad nacional contenida en el mismo Artículo.

El Acuerdo establece la estructura del Consejo Consultivo de Política Migratoria (cabe recordar que las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria están contenidas en el Artículo 21 del Reglamento de la Secretaría de Gobernación), en la que se encuentra la representación de la sociedad civil y de expertos académicos, sin embargo, se le da un gran margen discrecional al presidente del Consejo Consultivo de Política Migratoria, ya que éste tiene la facultad de invitar e incorporar miembros al Consejo con el carácter de permanentes (Artículo 4). Esto puede cambiarse a un proceso más democrático.

Si bien en este Acuerdo se contempla la sociedad civil y el sector académico, no se habla sobre las aportaciones de la investigación y qué impacto pueden llegar a tener éstas en la toma de decisiones. Tampoco se trata lo relativo a la toma de decisiones para la construcción de una mejor política migratoria, es decir que no se establecen parámetros que deban determinar las actuaciones del Consejo, como por ejemplo, elaborar políticas que garanticen la protección más amplia para las personas migrantes.

La Rendición de Cuentas a través de los Medios de Comunicación

Los periodistas cuentan con diferentes fuentes de información sobre el Instituto Nacional de Migración, entre ellas las solicitudes de información, las entrevistas, los boletines de prensa y las filtraciones. Las solicitudes de información son consideradas la manera más segura de conseguir datos sobre el quehacer del INM. Sin embargo, permiten conocer los procedimientos formales del Instituto y no las prácticas informales que reinan en él. Estas últimas se pueden conocer únicamente abordando a contactos dentro del INM, infiltrando el Instituto o dando seguimiento a ciertos temas en el terreno. Empero, hay lugares cuyo aislamiento y poder de los Delegados del INM dificultan las investigaciones para los periodistas que no se encuentran desplegados en estas zonas.⁵¹

Las publicaciones periodísticas que se dan como resultado de filtraciones suelen presionar más al INM, obligándolo a pronunciarse respecto de las afirmaciones divulgadas. La mejor información que se da por medio de filtraciones está en los medios de comunicación locales, porque tienen la posibilidad de conseguir información más detallada sobre el actuar de los servidores públicos del INM. Sin embargo, los medios locales tienen un menor impacto que los medios nacionales, ya que su ámbito de presión es sobre los funcionarios locales y su alcance de seguidores es mucho más reducido. Estas localidades, donde

51 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

periodistas logran destapar prácticas nocivas, son pequeños guetos dentro del INM que establecen vínculos con el crimen organizado, sobre todo en el sur del país. Como los medios locales tienen un impacto muy específico, sus publicaciones suelen provocar respuestas cosméticas por parte del Instituto. Generalmente, los funcionarios implicados no son separados de su cargo, mucho menos sancionados, sino simplemente asignados a otra zona de operación. Además, se han dado casos en que los periodistas son investigados por las autoridades.⁵²

Uno de los temas de especial interés para los periodistas es el de las depuraciones dentro del INM. Los datos sobre estos procesos se obtienen, porque el Instituto los ofrece voluntariamente o porque los reporteros los piden. Cuando el INM ofrece ese tipo de información, da los números de agentes separados de su cargo, pero no proporciona mayores detalles sobre las investigaciones, las cuales corresponden a otras dependencias. Los pocos datos que se han obtenido sugieren que los casos se quedan en lo administrativo y no trascienden a más, excepto si las prácticas descubiertas tienen consecuencias muy graves. Por lo general, el INM se ha mostrado muy reservado sobre esa información. Después de la matanza de 72 migrantes ocurrida en Tamaulipas en 2010, se notó que el INM empezó a compartir más datos sobre las depuraciones.⁵³ Sin embargo, se siguen dando inercias muy fuertes respecto de la publicación de datos sobre los avances en la depuración. El Instituto suele dar golpes mediáticos, pero continúa centralizando mucho la información que es de interés público. Si bien los abusos y actos de corrupción por parte de agentes y funcionarios del INM se dan también en el Distrito Federal, la magnitud de la problemática es mayor en otras partes del país, aunque la falta de transparencia del INM entorpece las investigaciones de los periodistas que radican en la ciudad capital.⁵⁴

En este contexto, la labor periodística también se ve obstaculizada por la renuencia del gobierno del Presidente Peña Nieto a difundir información sobre hechos de violencia, provocando que los medios de comunicación, y por consiguiente la sociedad, se enteren menos de los abusos que sufren los migrantes en distintas partes del país. Asimismo, la labor periodística se ve imposibilitada de cierta manera por la autocensura o el descenso en el nivel de denuncia tanto por parte de la CNDH (luego de la salida de Mauricio Farah de la Quinta Visitaduría), como por parte de actores como la Pastoral de Movilidad Humana (luego de recientes cambios de personal). Más grave aún, los periodistas tienen prohibido la entrada a las estaciones migratorias, salvo en visitas oficiales que el INM ofrece como actividades de promoción.⁵⁵ Aun así, en estas ocasiones no se les permite que entrevisten a los migrantes. De esta manera se cierra un importante camino de investigación y de rendición de cuentas sobre el Instituto Nacional de Migración.

1.3 El INM: Hacia una Rendición de Cuentas más Efectiva

Como los apartados anteriores indicaron, los actuales mecanismos de rendición de cuentas aplicables al Instituto Nacional de Migración evidencian limitaciones normativas y prácticas que hacen que gran parte de su gestión institucional y de sus procedimientos queden ocultos a la luz pública. Por consiguiente, existen pocos –y poco efectivos– frenos a malas prácticas, tales como actos de corrupción, violaciones a los derechos humanos y abusos de la fuerza. A continuación se presentan distintos modelos de vigilancia interna y externa, así como de la evaluación del uso de la fuerza, que se derivan de esfuerzos dirigidos a fortalecer la rendición de cuentas policial, pero que son pertinentes también para el Instituto Nacional de Migración, cuyos agentes tienen facultades de revisión, conducción, detención y garantizar el cumplimiento de la Ley.⁵⁶

52 Ibid.

53 Entrevista anónima.

54 Entrevista anónima.

55 Entrevista anónima.

56 Los distintos modelos son examinados con mayor profundidad en Robert Varenik, coord., *Accountability. Sistema policial de rendición*

Asuntos Internos

La unidad de Asuntos Internos es el mecanismo por el cual un organismo realiza investigaciones de alegatos por actividades delictivas, casos de mala conducta grave e infracciones disciplinarias que implican a sus propios agentes. El término se refiere a aquellas estructuras, entidades, unidades y procedimientos que están supeditados a, y son parte de, la estructura jerárquica de mando de una administración. No son externos a la agencia, sino que se encuentran integrados al servicio migratorio y están compuestos por funcionarios investidos de su cargo bajo juramento.⁵⁷

El funcionamiento efectivo de una unidad interna de investigación permite mejoras en cuatro ámbitos: el control de la mala conducta y de actos de corrupción por parte de los servidores públicos; la legitimidad que la agencia adquiere por ser percibida como un baluarte contra la corrupción y el abuso; la protección de los agentes contra acusaciones falsas por parte del público y de elementos corruptos dentro de la misma agencia, a modo de amenaza o retribución.

Existen tres enfoques distintos sobre la estructura y las atribuciones de unidades de Asuntos Internos: centralizado (una unidad concreta de personal de tiempo completo, capacitado en Asuntos Internos); discrecional (un determinado número de agentes que son apartados de sus obligaciones regulares para realizar investigaciones de casos particulares); y descentralizado (una unidad que desarrolle de manera constante su autoridad legal y recursos). No obstante, un modelo genérico de Asuntos Internos comprende cuatro componentes: la admisión, el procesamiento, la disposición y la revisión.

La admisión se refiere al proceso de recepción de una queja o una solicitud de investigación en torno al mal desempeño (mala conducta, violaciones a los derechos humanos, delitos) supuestamente cometido por integrantes de la agencia. La información recibida durante la etapa de admisión puede consistir en quejas o denuncias de incidentes específicos de mala conducta, así como en información de inteligencia general o específica que sirve para identificar patrones de abuso o corrupción. Independientemente de su naturaleza, la información puede provenir de fuentes internas o externas.

Por procesamiento se entiende el manejo y la investigación de las quejas y la información recolectada. La unidad de Asuntos Internos debe contar con estrategias no sólo para adjudicar quejas específicas, sino también para prevenir la mala conducta y para discernir y responder a los patrones de mala conducta. Mientras las estrategias reactivas incluyen técnicas estandarizadas de investigación iniciadas a partir de una queja o cierta información, las estrategias proactivas buscan descubrir actos de corrupción o abuso sin que exista una queja o información específica. Por otra parte, las estrategias preventivas emplean la investigación y educación para disuadir malas prácticas y ayudar a desentrañar patrones de corrupción y abuso.

La disposición se refiere a los resultados finales de una investigación e incluye tanto la resolución de un determinado caso como la sanción adjudicada por una transgresión delictiva o disciplinaria (como el despido o la asignación a otra área).

La revisión prosigue la integridad interna (la investigación de alegatos de mala conducta contra miembros del sistema interno de rendición de cuentas); el control de calidad (el seguimiento, la inspección y la evaluación del historial de desempeño de cada unidad del sistema interno de rendición de cuentas); y la retroalimentación entre la unidad y la agencia (el compartir de los hallazgos específicos y de observaciones sobre patrones de mala conducta y factores de riesgo que la agencia puede tomar en cuenta a la hora de realizar cambios en la capacitación, las políticas de personal, la supervisión etc.).

de cuentas (Ciudad de México: Insyde, 2005).

57 Ibid., 51.

Vigilancia Externa

Aunque existan variantes entre los sistemas externos de rendición de cuentas, las funciones y facultades de la mayoría de estas entidades se enmarcan dentro de los tres paradigmas existentes.

El modelo investigativo prevé que empleados civiles investiguen los alegatos de la mala conducta y recomienden determinaciones al Titular de la Unidad. Este enfoque, también conocido como consejos civiles de revisión y que están integrados por ciudadanos electos o designados, se destaca por ser independiente, investigativo y basarse en casos particulares. La investigación de una queja ciudadana resulta en una disposición (fundamentada, no fundamentada, infundada, exonerada) y cuando se determina que una queja posee fundamentos, el consejo de revisión gira la disposición al Titular de la Unidad junto con una recomendación. Raras veces estas entidades investigativas tienen el poder de imponer disciplina o de avanzar diligencias por cuenta propia. El papel principal del consejo de revisión investigativa es la investigación y la disposición de quejas ciudadanas. Mientras que el modelo de auditoría (examinado a continuación) comprende una función preventiva hacia la mala conducta, el modelo de consejo de revisión incorpora un papel de disuasión, con la premisa que la disciplina efectiva de los actos de mala conducta tendrá tanto un efecto disuasivo específico sobre los agentes en cuestión como un efecto disuasivo general sobre otros agentes. Éstos, a su vez, mejorarán la calidad de las operaciones a largo plazo.

El modelo de monitoreo estipula que los agentes investigan los alegatos y desarrollan determinaciones para que posteriormente ciudadanos revisen dichas determinaciones y efectúen recomendaciones que el Titular de la Unidad aprueba o rechaza. Este cuerpo carece de la autoridad para realizar investigaciones independientes de las quejas. Generalmente revisa las investigaciones sobre las quejas que ha realizado la unidad de Asuntos Internos. Al efectuar estas revisiones, llega a una conclusión y presenta una recomendación ante el Titular de la Unidad. La recomendación suele consistir en si está o no de acuerdo con la disposición emitida por la unidad de Asuntos Internos. En caso de que el cuerpo de monitoreo manifieste su desacuerdo, la agencia puede o no reabrir el caso para su investigación. La desventaja de este enfoque es que la revisión de casos selectos de especial importancia tiene prioridad sobre la práctica investigativa integral y escrupulosa. Son de utilidad para agencias que requieren de investigaciones de incidentes especiales, más no como parte de operaciones rutinarias.

Bajo el modelo de auditoría, un funcionario civil investiga el proceso por medio del cual la agencia acepta e investiga las quejas y luego presenta ante ésta y el público un informe en torno a la imparcialidad y la escrupulosidad del proceso. Varios auditores han extendido su papel para incluir la investigación del trato de los agentes con terceros. Una de las funciones más importantes de los auditores consiste en efectuar recomendaciones de cambios en las políticas de las agencias y en sus procedimientos. En vez de limitarse a quejas ciudadanas individuales, los auditores se enfocan en cambios organizacionales, abocándose a las políticas de la agencia y los procedimientos relacionados tanto con el proceso de queja como con las operaciones relativas a los ciudadanos. La premisa es que la transformación de las políticas y procedimientos impedirá la futura ocurrencia de la mala conducta.

Una función adicional de los auditores comprende la compenetración con la comunidad, involucran a sectores específicos y comparten información sobre la manera en la que se reportan quejas. Ciertos auditores incluso pueden ser designados como oficinas que pueden recibir quejas y transmitir las a la agencia para su investigación. El modelo original prevé que los grupos comprometidos sean los que históricamente han experimentado conflictos con la agencia. En el caso de los migrantes, esta opción parece poco factible, debido a la renuencia de estas personas a presentar quejas. Sin embargo, muy bien se puede pensar en la participación de los defensores de migrantes, particularmente las organizaciones y albergues que trabajan directamente con ellos.

Asimismo, los auditores buscan incrementar la transparencia de las agencias de las que son

responsables. Esta función es altamente pertinente en el caso del Instituto Nacional de Migración que tradicionalmente ha mostrado ser opaco y cerrado, actitud que generalmente ha impedido el obtener información acerca de su gestión institucional y sus operaciones. Los auditores intentan cambiar esta situación mediante la emisión de informes públicos periódicos tanto sobre sus propias actividades como sobre aspectos pertinentes de las agencias. Representan una importante innovación en el sentido de que no son establecidos en respuesta a crisis sociales o políticas de corto plazo, sino que pueden dar un seguimiento sostenido a informes previos y pueden averiguar si las recomendaciones emitidas se han implementado.

No obstante ciertas variaciones entre los distintos modelos de auditoría, todos buscan –directa o indirectamente– asegurar un mínimo de justicia en casos individuales y/o la debida aplicación de las políticas adecuadas, así como el funcionamiento efectivo de los sistemas de control. Las funciones elementales para cualquiera de los modelos de auditoría incluyen: la autonomía (la capacidad de establecer la agenda, escoger los casos y dedicarse a otras áreas de investigación sin interferencia); la receptividad (la capacidad de recibir quejas, así como información de inteligencia de diversas fuentes); la investigación (la capacidad de investigar asuntos relacionados con un caso particular, con la operación de un sistema o con la implantación de una política determinada); el juicio (la capacidad de formular y expresar una conclusión en torno a casos, políticas, operaciones etc.); y la publicidad (el poder para emitir informes públicos e informar acerca del progreso que está llevando a cabo la agencia).

La Evaluación del Uso de la Fuerza

El uso de la fuerza ocurre en distintos niveles. La fuerza letal –con o sin el uso de un arma– puede causar un grave daño físico o la muerte. La fuerza no letal se refiere a la fuerza física que probablemente no tiene muchas probabilidades de ocasionar la muerte o un daño serio. La fuerza no física o fuerza psicológica incluye la persuasión verbal o física (como sacar una macana), amenazas de utilizar la fuerza física, y factores como la postura y actitud del agente o el número de agentes presentes en el incidente.

Los servidores públicos del INM no tienen autorizada la portación y el uso de armas, razón por la cual el Instituto suele argumentar la carencia de necesidad y la inexistencia de un protocolo sobre el uso de la fuerza. Aunque no hay razones para suponer que la mayoría de agentes desobedezca esa orden, se ha sabido que en distintos escenarios han ocurrido golpes o amenazas, especialmente en los operativos de control. Además, el INM puede solicitar la intervención de las fuerzas de seguridad, por ejemplo en los operativos o para la contención de sucesos de violencia en las estaciones migratorias. Por consiguiente, el potencial para el uso de la fuerza –hasta letal en ciertas circunstancias– existe y debe ser regulado cuidadosamente por el INM. El control y manejo del uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios deben contemplar el espectro completo de incidentes que implican el uso de la fuerza, desde la presencia de un agente, la comunicación verbal y las contenciones de conflictos, hasta la incapacitación temporal y la fuerza mortal.⁵⁸

A nivel institucional, cualquier agencia encargada de hacer cumplir la ley debe propiciar un entorno para reforzar el desarrollo y el empleo de destrezas y actitudes adecuadas. Para el Instituto Nacional de Migración, el primer paso implica reconocer que el uso de la fuerza está estrechamente vinculado a ciertas labores de los agentes. Luego, los desafíos centrales que se deberán enfrentar incluyen la definición del uso adecuado de la fuerza; la manera de comunicarla a los agentes y la capacitación que se les brinda al respecto; la detección de usos inadecuados de la fuerza y las correcciones de estas situaciones; así como el método de asegurar que los agentes se sientan lo suficientemente seguros al aplicar reglas sobre la mínima cantidad de fuerza necesaria para cumplir sus tareas.

El manejo del uso de la fuerza debe equilibrar tres objetivos: lograr el control del agente sobre sí mismo para minimizar el daño a otros; proporcionar a los agentes las herramientas necesarias para realizar

58 Robert Varenik, coord., *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas* (Ciudad de México: Insyde, 2005), 147.

su trabajo efectivamente; y garantizar la seguridad del agente. A la hora de diseñar la forma de abordar el uso de la fuerza, el INM debe considerar si los conflictos tienden a suceder principalmente en los operativos, en las conducciones o durante la detención en las estaciones migratorias.

Existen tres áreas claves en las que el manejo y control del uso de la fuerza debe trabajarse. En el área de la capacitación, se deberá asegurar que tanto el entrenamiento formal como los mensajes emitidos por los superiores transmitan el aprendizaje desarrollado a partir de la revisión de los incidentes. Específicamente, las habilidades de los agentes implican no sólo la habilidad física para someter a una persona, sino también el autocontrol, la capacidad de usar la comprensión interpersonal y la resolución pacífica de los conflictos, incluso en situaciones de extrema tensión. Las habilidades de autocontrol se deben balancear con la capacidad de reconocer rápidamente cuándo el uso de la fuerza se vuelve necesario y saber emplearlo efectiva y apropiadamente, de modo que nadie se vea envuelto en situaciones peligrosas.

En el área de la detección, se deberá diseñar y monitorear las investigaciones internas para asegurar que se identifiquen los problemas y los patrones en el uso de la fuerza. Asimismo, habrá que diseñar y utilizar los procedimientos de quejas ciudadanas para detectar patrones y corregirlos mediante una capacitación constante, la disciplina y recordatorios institucionales acerca de la importancia que la agencia le da al asunto. En el caso del INM es de gran importancia que los superiores tengan una mayor capacidad de enterarse de indicios de futuros problemas para poder prevenir el uso indebido de la fuerza.

En el área de resolución se deberá diseñar y monitorear la revisión de los incidentes y los procesos disciplinarios para impartir justicia y para demostrar a audiencias internas y externas que la agencia está comprometida con una gestión interna efectiva e intolerante de abusos. En casos graves, esto requiere la aplicación de sanciones disciplinarias, administrativas y posiblemente penales. A mediano y largo plazo habrá que reducir la frecuencia, la severidad y la incorrección del uso de la fuerza en que se ven implicados los agentes. El nivel y la frecuencia con la que los agentes utilizan la fuerza se ven afectados por el entorno político y cultural en el que operan; el énfasis que las agencias pongan en la observancia de estándares sobre el uso de la fuerza; las características de las zonas de operación; el enfoque que adoptan por distintos grupos de agentes (confrontativo vs. tranquilizante); la actitud de los agentes; y factores de situación (como la conducta o actitud de los migrantes).

Al hacer la evaluación del uso de la fuerza, se debe determinar si fue excesivo para lo que requería la situación. Lo es cuando se da brutalidad (el uso intencional de la fuerza para infligir dolor y sufrimiento) o fuerza innecesaria, la cual se puede dar por la incompetencia, la inexperiencia o una pobre capacitación. Lograr que finalmente los agentes migratorios observen estándares adecuados que requieren un protocolo sobre el uso de la fuerza, la articulación de valores, sistemas de reclutamiento y selección de personal que fijen criterios de educación, de experiencia, de integridad, de disposición física y psicológica, la capacitación, incluidas alternativas al uso de la fuerza, la supervisión por parte del mando operativo y una estrategia de relaciones públicas que privilegie la rendición de cuentas sobre incidentes del uso de la fuerza.⁵⁹

Propuesta de Indicadores

Los indicadores que se presentan a continuación tienen como propósito ofrecer algunas orientaciones básicas de los temas de derechos humanos que deberían ser monitoreados por el Instituto Nacional de Migración al interior de las estaciones migratorias. Para su construcción se tomó como referente el *Informe sobre los Indicadores para Promover y Vigilar el Ejercicio de los Derechos* de la OACNUDH (México), así como algunas leyes y reglamentos del INM.

Conviene aclarar que las temáticas fueron escogidas tomando en cuenta varios criterios. El primero de ellos tiene que ver con el contenido normativo, mismo que marca las pautas sobre la actuación de los

59 Ibid., 158-161.

funcionarios del INM. El segundo de ellos está relacionado con las principales presuntas violaciones de derechos humanos de migrantes registradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde el 1 de enero de 2005 hasta el 23 de febrero de 2013, donde entre otras se cuentan: "Acciones y omisiones que trasgreden los derechos a los migrantes y de sus familiares" y "Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones." Tomando en cuenta estas dos presuntas violaciones por demás no específicas, se asumió que era necesario generar indicadores sobre los procedimientos que el personal del INM debe efectuar al interior de las estaciones migratorias y sobre la capacidad del sistema para dar respuesta a las necesidades de los migrantes al interior de las mismas, el tercero está asociado con la información recolectada mediante entrevistas realizadas a migrantes alojados en estaciones migratorias, lo cual permitió descubrir sobre qué temáticas particulares debían versar los indicadores.

El ejercicio no es exhaustivo y tiene varias limitaciones. En primer lugar, no contempla actos de corrupción, tortura, desapariciones forzadas, trata de personas, extorsión y otras graves violaciones a derechos humanos. Estos aspectos no se examinaron porque se considera que su vigilancia y monitoreo deben realizarse por entes externos. Además, gracias al trabajo de campo realizado se observó que buena parte de los migrantes no respondían cuando se les preguntaba sobre violaciones a derechos humanos al interior de las estaciones migratorias. Este hecho ocasionaría un sesgo en la información que repercutiría en la validez de los indicadores creados por INM al interior de las estaciones migratorias.

Cabe anotar que para desarrollar el monitoreo externo, se necesita reflexionar más sobre los esquemas de recopilación de información, mismos que por su generalidad impiden conocer cuál fue la violación específica y cuál ha sido su evolución durante varias décadas. Además, de manera complementaria, este tipo de temáticas deben ser recuperadas a través de procesos de documentación que permitan la visibilización y recuperación de la memoria de las víctimas, como un ejercicio con mayor sentido en el ámbito de graves violaciones a los derechos humanos y que puedan servir como insumos para procesos de justicia y reparación del daño.

En segundo lugar los indicadores son una posible aproximación a la valoración del trabajo del INM a partir de la normativa de la institución. Sin embargo, para hacer un ejercicio exhaustivo es necesario conocer los indicadores para cada uno de los programas y valorar la disponibilidad de información que existe para su creación, su simplicidad, validez, especificidad, confiabilidad y sensibilidad.

Los indicadores propuestos pretenden cumplir con los atributos antes mencionados. Sin embargo, dada la imposibilidad de conocer a fondo los procesos y procedimientos que efectúa el INM, se señalan las limitaciones detectadas.

Tabla 1-6 Indicadores para la Rendición de Cuentas del Instituto Nacional de Migración

Marco normativo para la elaboración de indicadores en materia de Derechos Humanos: Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración: establece la necesidad de instrumentar acciones para identificar a migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad y para proteger sus derechos.

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
1	Traductores por cada 100 migrantes detenidos que requieren traducción.	[Número total de traductores/ Número total de migrantes detenidos que requieren un traductor]* cada 100 migrantes detenidos que necesitan traductor.	Numerador: Contratos celebrados por el INM, cuyo objeto sea la traducción. Denominador: Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, idioma.	Mensual	Mide la disponibilidad del servicio, muestra la cantidad de traductores que se requieren por cada 100 migrantes detenidos que necesitan de un traductor.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11, 14, 70. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.		
2	Intérpretes por cada 100 migrantes detenidos con discapacidad del lenguaje y auditiva (sordomudez) que requieren de intérprete.	[Número de intérpretes/ Número total de migrantes detenidos con discapacidad del lenguaje y auditiva (sordomudez)]*cada 100 migrantes que requieren interpretación.	Numerador: Contratos celebrados por el INM, cuyo objeto del contrato sea la interpretación. Denominador: Actas de migrantes	Por entidad federativa y estación migratoria.	Mensual	Mide la disponibilidad del servicio, muestra la cantidad de intérpretes que se requieren por cada 100 migrantes que necesitan interpretación.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11, 14, 70. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.		
3	Porcentaje de migrantes detenidos con acceso a traductores o intérpretes.	[Número de migrantes detenidos que hablan lenguas distintas al español y que tienen discapacidad auditiva y del lenguaje que fueron acompañados durante todo el proceso de detención administrativa por un traductor o intérprete/ Número de migrantes detenidos que hablan lenguas distintas al español y que tienen discapacidad del lenguaje y auditiva (sordomudez)]*100	Numerador: Por definir (Se desconoce si en el acta se registra el acompañamiento). Denominador: Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, idiomas y discapacidad auditiva y del lenguaje.	Mensual	El indicador contempla sólo a la población que requiere de intérprete o traductor. Permite identificar si migrantes que hablan lenguas distintas al español y tienen discapacidad auditiva y del lenguaje pueden conocer el proceso administrativo que se adelanta en su contra.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11, 14, 70. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.	1) Confiabilidad de la información: Es posible, que el Instituto registre que todos los migrantes fueron acompañados por un traductor o intérprete durante todo el proceso); 2) No se sabe si se genera la información del número de veces, y en qué circunstancias los migrantes son acompañados	Aparte del indicador del Instituto Nacional de Migración, la auditoría podría realizarse por ONG's mediante un instrumento que recoja la información solicitada.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
4	Representantes legales por cada 100 migrantes detenidos.	[Número de representantes legales para migrantes detenidos/ Número total de migrantes detenidos]* cada 100 migrantes detenidos.	Numerador: Convenios celebrados por el Instituto Nacional de Migración con ONG's (petición formulada por escrito de las ONG cuyo objeto sea la representación legal de migrantes); contratos celebrados por el INM con representantes legales para migrantes. Denominador: Actas de migrantes.	Por entidad federativa, estación migratoria, por origen de contrato (ONG, INM).	Trimestral	El indicador da cuenta de la capacidad del sistema (abogados del Instituto+ abogados pertenecientes a ONG's) para atender las necesidades en materia de representación legal.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11, 70. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.	Se desconoce si existen los registros en bases de datos sobre los representantes legales del Instituto y los pertenecientes a ONG's; de no ser así, se debería analizar la factibilidad de ubicar la información en los convenios celebrados por el Instituto. Este último aspecto afecta una característica de un indicador: ser de fácil elaboración.	
5	Porcentaje de migrantes detenidos con acceso a representación legal.	[Número de migrantes detenidos que fueron acompañados durante todo el proceso de detención administrativa por un (a) abogado (a)/ número total de migrantes detenidos]* 100.	Numerador: Por definir (No se conoce si en el expediente del migrante se anotan dichos datos). Denominador: actas de migrantes.	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena.	Mensual	Permite conocer si los y las migrantes accedan a representación legal.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículo 11, 70; Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.	1) Confiabilidad de la información: es posible que el personal del Instituto registre que todos los migrantes fueron acompañados por un representante legal); 2) No se sabe si se genera la información del número de veces y en qué circunstancias los migrantes son acompañados.	Aparte del indicador del Instituto Nacional de Migración, la auditoría podría realizarse por ONG's mediante un instrumento que recoja la información solicitada.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
6	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito previo a su detención administrativa.	[Número de migrantes víctimas de algún delito previo a su detención administrativa / Número total de migrantes detenidos] *100	Numerador: actas de migrantes. Denominador. Actas de migrantes	Entidad federativa, estación migratoria, tipo de delito, sexo, edad, indígena.	Mensual	Conocer cuántos migrantes previo a su detención tuvieron violaciones a sus derechos humanos.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24 Inciso XIII; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración, Artículo 8. Para el caso de niños y niñas víctimas: Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración, Artículo 17. Inciso VII.		En el acuerdo por el que se emiten los lineamientos del Instituto Nacional de Migración en materia de protección a migrantes se establece en sus Artículo 4 inciso II: que las ONG's pueden coadyuvar para la prevención, persecución y combate de delitos; y en el Artículo 10, que el cuestionario para determinar si alguna persona está en situación de vulnerabilidad puede ser aplicado por instituciones públicas o privadas, organizaciones de la sociedad civil con quien la Secretaría celebre contratos para la aplicación de las evaluaciones.
7	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito durante el acto de detención administrativa o permanencia en estaciones migratorias.	[Número de migrantes víctimas de algún delito ocasionado por algún funcionario del INM/ Número total de migrantes detenidos] *100	Numerador: actas de migrantes. Denominador. Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena, tipo de delito.	Mensual	Si no se contemplan todos los delitos, es importante que no se omitan los siguientes: tortura, empleo arbitrario de la fuerza, abuso sexual, extorsión, robo, privación ilegal de la libertad, amenaza.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24 Inciso XIII; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración, Artículo 8. Para el caso de niños y niñas víctimas: Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional		En el acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración se establece en el Artículo 9 que el cuestionario para determinar si alguna persona está en situación de vulnerabilidad puede ser aplicado por instituciones públicas o privadas, organizaciones de la sociedad civil con quien la Secretaría celebre contratos para la aplicación de las evaluaciones.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
8	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito durante el proceso de detención y permanencia en estaciones migratorias que pudieron adelantar averiguación previa en contra de sus agresores.	[Número de migrantes víctimas de delitos perpetrados por funcionarios del INM cuya denuncia está en averiguación previa/ Número total de migrantes víctimas de delitos perpetrados por funcionarios del INM que interpusieron la denuncia] *100.	Numerador y Denominador: Expediente de proceso.	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena, tipo de delito.	Mensual	De acuerdo a la ley de migración, Artículo 28, la generación de la información corresponde a la Procuraduría General de la República. Permite conocer si se adelanta algún proceso en contra de los agresores.	Decreto por el que se expide la Ley de Migración, Artículo 28.		La información puede generarse por la Procuraduría General de la República que es quien hace seguimiento a estos asuntos.
9	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito durante el proceso de detención y permanencia en estaciones migratorias que lograron adelantar procesos penales.	[Número de migrantes víctimas de delitos perpetrados por funcionarios del INM cuya denuncia tiene un proceso penal en curso/ Número total de migrantes víctimas de delitos perpetrados por funcionarios del INM que interpusieron la denuncia] *100	Numerador y Denominador: Expediente de proceso	Por entidad federativa donde ocurre la violación, estación migratoria, sexo, edad, indígena, tipo de delito.	Semestral	De acuerdo a la ley de migración, Artículo 28, la generación de la información corresponde a la Procuraduría General de la República. Permite conocer si se adelanta algún proceso en contra de los agresores.	Decreto por el que se expide la Ley de Migración, Artículo 28.		La información puede generarse por la Procuraduría General de la República que es quien hace seguimiento a estos asuntos.
10	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito durante el proceso de detención y permanencia en estaciones migratorias cuyo proceso penal concluye en sanciones para el personal del Instituto Nacional de Migración.	[Número de migrantes víctimas de delitos perpetrados por el INM cuya denuncia ocasionó proceso penal]*100	Numerador y denominador: Expediente de proceso.	Entidad federativa donde ocurre la violación, estación migratoria, sexo, edad, indígena, tipo de delito.	Semestral	De acuerdo a la ley de migración, Artículo 28, la generación de la información corresponde a la Procuraduría General de la República. Permite conocer si se adelanta algún proceso en contra de los agresores.	Decreto por el que se expide la Ley de Migración, Artículo 28.		La información puede generarse por la Procuraduría General de la República que es quien hace seguimiento a estos asuntos.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
11	Porcentaje de niños y niñas remitidas al Desarrollo Integral de la Familia (DIF).	[Número de niños y niñas remitidas al DIF/ Número total de niños y niñas detenidas en estaciones migratorias y DIF]*100	Numerador y denominador: Actas de migrantes.	Entidad federativa, DIF; sexo, edad, condición: acompañados o no, indígenas.	Mensual	Cumplimiento a la norma en cuanto a la permanencia de niños y niñas en instituciones distintas a las estaciones migratorias.	Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 29; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración, Artículo 14; Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 112 de Migración.		
12	Porcentaje de niños y niñas detenidas en estaciones migratorias.	[Número de niños y niñas detenidas en estaciones migratorias/ Número total de niños y niñas detenidas en estaciones migratorias y DIF]*100	Numerador y denominador: Actas de migrantes.	Entidad federativa, estación migratoria, causa de permanencia en estación migratoria, sexo, edad, condición: (acompañados o no), indígenas.	Mensual	Niños y niñas que permanecen en estaciones migratorias y las razones para que esto ocurra.	Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 29; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración, Artículo 14; Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 112 de Migración.		
13	Porcentaje de migrantes detenidos que solicitan reconocimiento de condición de refugiado.	[Número de migrantes detenidos que solicitan refugio/ Número total de migrantes detenidos]*100	Numerador y denominador: Actas de migrantes	Entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena.	Mensual	Permite conocer el acceso al recurso.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y las instancias provisionales del INM: Artículos 14;17.		
14	Porcentaje de migrantes detenidos que solicitan el reconocimiento de apátrida.	[Número de migrantes detenidos que solicitan reconocimiento de apátrida/ Número total de migrantes detenidos]*100	Numerador y denominador: Actas de migrantes	Entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena.	Mensual	Permite conocer el acceso al recurso.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y las instancias provisionales del INM: Artículo 14.		

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
15	Porcentaje de migrantes que interponen algún recurso en contra de las resoluciones.	[Número de migrantes que interponen algún tipo de recurso en contra de las resoluciones del Instituto Nacional de Migración/ Número total de migrantes detenidos] *100	Actas de migrantes	Entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena, tipo de resolución.	Mensual	Permite conocer el acceso al recurso.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y las instancias provisionales del INM: Artículo 14.		
16	Porcentaje de migrantes detenidos que solicitan su regularización migratoria.	[Número de migrantes detenidos que cumplen con las condiciones y solicitan la regularización de su situación migratoria / Número total de migrantes detenidos que cumplen con la condición para solicitar la regularización (embarazo/ discapacidad/ personas identificadas como víctimas por el INM o autoridad competente)]*100	Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, embarazo, discapacidad, personas identificadas como víctimas por el Instituto o autoridad competente	Mensual	Permite conocer el acceso al recurso.	Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración , Artículos 21 (embarazada); 29 (discapacidad), Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 133.		
17	Días transcurridos a partir del ingreso del trámite para resolver la solicitud de regularización de la situación migratoria.	Promedio de días transcurridos a partir del ingreso del trámite para resolver la solicitud de regularización de la situación migratoria.	Por definir	Por entidad federativa.	Bimensual	Permite conocer la celeridad en el trámite de la solicitud	Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 136.	1) Confiabilidad de la información: Es posible, que el personal del Instituto registre que se cumple con el tiempo estipulado para el trámite.	
18	Porcentaje de migrantes que logran regularizar su situación migratoria.	[Número de migrantes que obtienen la regularización de su situación migratoria/ Número total de migrantes que cumplen con las condiciones y solicitaron la regularización de su situación migratoria]*100	Por definir	Por entidad federativa, sexo, edad, embarazo, discapacidad.	Bimensual	Permite conocer el acceso al recurso.	Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 133. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración , Artículos 21 (embarazada); 29 (discapacidad)		

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
19	Número de quejas, sugerencias y reclamos interpuestas por los migrantes detenidos presentadas al Organismo interno de Control del Instituto.	[Sumatoria de quejas, sugerencias y reclamos interpuestas por los migrantes detenidos presentadas al Organismo interno de Control del Instituto]	Formatos de quejas, sugerencias y reclamos	Por entidad federativa, estación migratoria, causa de la queja.	Mensual	Conocer el número y principales problemas que visualizan los migrantes al interior de las estaciones migratorias.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11; 109. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y las instancias provisionales del INM: Artículo 12.	En el acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y provisionales del Instituto Nacional de Migración, Artículo 12, se especifica que a los buzones sólo tendrá acceso el Organismo Interno de Control del Instituto.	Pueden crearse indicadores de verificación por la CNDH de acceso a salud, medicamentos, alimentación, atención médica de urgencias, detención arbitria, entre otros.
20	Porcentaje de migrantes detenidos víctimas de trata de personas trasladados a albergues e instituciones especializadas.	[Número de migrantes detenidos víctimas de trata de personas trasladadas a albergues e instituciones especializadas/ Número total de migrantes detenidos víctimas de trata de personas] *100	Actas de migrantes	Por entidad federativa, sexo, indígena, discapacidad.	Mensual	No se recomienda la desagregación por albergues o instituciones debido a los problemas de seguridad para las víctimas de trata de personas y las instituciones que acogen a dichos migrantes. Permite conocer el número de víctimas de trata que son trasladadas a instituciones especializadas	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y provisionales del INM: Artículo 25. Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 113.		La información puede ser generada por los albergues e instituciones especializadas.
21	Porcentaje de migrantes víctimas de algún delito que reciben visa humanitaria.	[Número de migrantes víctimas de algún delito que recibieron visa humanitaria/ Número total de migrantes víctimas de algún delito]*100	Resoluciones del INM sobre visas humanitarias	Por entidad federativa, sexo, edad, indígena.	Bimestral	Conocer la cantidad de víctimas que acceden al recurso.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 52; para el caso de niños y niñas: Artículo 74.		
22	Porcentaje de ONG's que se les permite la documentación de violaciones a derechos humanos.	[Número de ONG's que documentan las violaciones a derechos humanos en las estaciones migratorias/ Numero total de ONG's que solicitaron permiso y cumplen con los requisitos exigidos para realizar la documentación de violación a derechos humanos]*100	Numerador: Autorización de ingreso; Denominador: solicitudes de inscripción en el Directorio de ingreso autorizado a estaciones migratorias o estancias provisionales.	Entidad federativa y estación migratoria.	Trimestral	Da cuenta de la apertura del Instituto a procesos de verificación externa.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, Artículo 34.	Es posible que si la información no está generada en una base de datos, deba realizarse la revisión de solicitud por solicitud de las ong's, para obtener el numerador.	

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
23	Días promedio de detención.	[Promedio de días que los migrantes permanecen detenidos].	Registro en actas: fecha de ingreso-fecha de salida	Entidad federativa, estación migratoria, causas.	Trimestral	Contempla todo el tiempo que un migrante pasa detenido, contando los posibles traslados y otros motivos. Para evitar sesgo en el indicador en la construcción deben eliminarse datos atípicos.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 111; acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, Artículo 14.	Confiabilidad de la información: Es posible, que el personal del Instituto registre que se cumple con el tiempo estipulado.	
24	Grado de hacinamiento en estaciones migratorias.	[Número de migrantes detenidos/ Número total de migrantes que puede alojar la estación migratoria (capacidad física)].	Numerador: Actas de migrantes. Denominador por definir (Documento que exponga la capacidad física de las estaciones).	Por entidad federativa, estación migratoria.	Mensual	Conocer si existe o no hacinamiento en las estaciones.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículo 106.		El indicador sólo requiere la actualización del numerador, a menos que cambie la capacidad física de la estación.
25	Médicos por cada 100 migrantes detenidos.	[Número de médicos/ Número total de migrantes detenidos]* cada 100 migrantes detenidos.	Numerador: Contratos celebrados por el INM con médicos para la atención a migrantes. Denominador: Actas de migrantes.	Entidad federativa y estación migratoria.	Mensual	El indicador da cuenta de las necesidades del sistema para atender los requerimientos en salud.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 107. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.		
26	Número de migrantes detenidos que recibieron tratamiento especial debido a sus requerimientos de salud.	Número de migrantes detenidos que reciben tratamiento especial debido a sus requerimientos de salud/ Número total de migrantes detenidos con la existencia del algún padecimiento que requieran tratamiento especial de salud.	Registro de certificado médico emitido al ingreso a la estación; otros documentos médicos.	Entidad federativa, estación migratoria, sexo, embarazo, indígena.	Mensual	Verificar si existe trato diferenciado en atención médica.	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 14 inciso IV.		
27	Psicólogos por cada 100 migrantes detenidos que requieren atención psicológica.	[Número total de psicólogos que atiende a migrantes detenidos/ Número total de migrantes detenidos que requieren un psicólogo]* cada 100 migrantes detenidos que necesitan atención psicológica.	Numerador: Contratos celebrados por el INM, cuyo objeto sea la atención psicológica. Denominador: Actas de migrantes/ certificado médico.	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, indígena.	Mensual	Da cuenta de la capacidad del sistema para atender a personas con problemas psicológicos. Muestra la cantidad de psicólogos que se requieren por cada 100 migrantes detenidos.	Decreto por el que se expide la Ley de migración. Artículos 11, 14, 70. Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 24.		

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
28	Porcentaje de migrantes detenidos que reciben asistencia psicológica.	[Número de migrantes detenidos atendidos por psicólogo/ Número de migrantes detenidos que requieren atención psicológica]*100.	Registro de certificado médico emitido al ingreso a la estación,	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, indígena.	Mensual		Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 31. Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículo 107.		
29	Porcentaje de migrantes que aseguran recibir alimentación tres veces al día.	[Número de migrantes que afirman recibir alimentación tres veces al día/ Número total de migrantes detenidos] *100	Por definir	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad, situación (embarazo).	Mensual	Verificar si tienen acceso al derecho de alimentación.	Decreto por el que se expide la Ley de Migración, Artículo 107, inciso II; acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, Artículo 22.	En el Artículo 107, inciso II de la Ley de Migración se especifica que la verificación corresponde a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	
30	Porcentaje de migrantes detenidos que logran comunicarse telefónicamente	[Número de migrantes detenidos que realizan llamadas telefónicas a su familia y consulados/ Número total de migrantes detenidos] *100	Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad.	Mensual	Conocer el acceso al recurso	Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM: Artículo 18, 24.		Aparte del indicador del Instituto Nacional de Migración, la auditoría podría realizarse por la CNDH u ONG's que documentan violaciones, mediante un instrumento que recoja la información solicitada.
31	Porcentaje de migrantes deportados.	[Número de migrantes detenidos deportados/ Número total de migrantes detenidos]*100	Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad y causas.	Mensual	Conocer cuántos migrantes son deportados y las causas de la deportación	Decreto por el que se expide la Ley de Migración, Artículo 144.		El Instituto Nacional de Migración ya genera el el número de migrantes deportados, sólo hace desagregar la información.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

N.	Nombre	Cálculo general	Fuente	Desagregación	Periodicidad	Observación	Sustento normativo específico	Problemas	Otras
32	Porcentaje de migrantes que reciben retorno asistido	[Número de migrantes que retornan a sus países de manera asistida/ Número total de migrantes detenidos]*100	Actas de migrantes	Por entidad federativa, estación migratoria, sexo, edad y causas: a petición expresa del mayor de edad, embarazo, niños y niñas no acompañados, víctimas o testigos de delitos, personas con discapacidad.	Mensual	Conocer cuántos migrantes retornan a sus países de manera asistida y cuál es la causa para ese retorno.	Decreto por el que se expide la ley de migración, Artículos 74, 118,119,120.		El Instituto Nacional de Migración ya genera el número de migrantes que reciben retorno asistido, hace falta la desagregación de la información.

Nota general: Puede verse afectada la privacidad en el levantamiento de la información, debido a que en el Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración se establece en el Artículo 37 que "con la finalidad de salvaguardar la integridad y la seguridad de las personas al interior de las estaciones migratorias, las visitas podrán ser supervisadas por el personal de la estación migratoria..."

2. El Marco Jurídico-Administrativo del Instituto Nacional de Migración

El marco jurídico-administrativo del INM comprende tanto una serie de normas que son de aplicación general (leyes y reglamentos) como un conjunto de instrumentos de carácter administrativo que orientan al personal en el cumplimiento de sus funciones (acuerdos, decretos, manuales, protocolos y circulares).

Las leyes emanan del Poder Legislativo después de un procedimiento laborioso y complicado. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Los reglamentos son normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo. El reglamento facilita la aplicación de la ley.

Los acuerdos y decretos son determinaciones dictadas por los órganos superiores de la administración pública, cuya finalidad es mejorar la realización de la autoridad administrativa, dando al personal que labora en la misma la orientación debida para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Los decretos y acuerdos no producen efectos al exterior de la dependencia, es decir, sus efectos no deben trascender a los administrados, causándoles algún perjuicio. Los decretos son actos decisorios de las autoridades administrativas que permiten la continuación del proceso administrativo, para llegar finalmente al proceso decisorio. Los acuerdos, en cambio, son actos decisorios de la autoridad administrativa que va más allá de la continuación del trámite respectivo.

En el manual los superiores jerárquicos les dan a sus subordinados una serie de ordenamientos e instrucciones para mejorar la marcha de la administración pública. Los manuales pueden estar contenidos en uno o varios acuerdos o decretos, los cuales son actos decisorios de las autoridades que formulan los manuales. Los protocolos son de aplicación administrativa al interior de la institución. Son expedidos por un superior jerárquico y no son obligatorios para el resto de la población. Básicamente establecen las directrices sobre la actuación de los funcionarios públicos.

Las circulares son comunicaciones dirigidas por el superior jerárquico a sus subordinados, para hacerles saber las determinaciones tomadas en la secuela de la fase administrativa, pero que no debe tener repercusiones hacia los administrados, especialmente para que no se violen sus derechos. Se expiden con propósitos internos de la administración para informar criterios, regular y establecer las modalidades en la marcha de la administración pública. Por regla general, aclaran el contenido controvertido o dudoso de algunos textos legales, son de carácter material, pero pueden tener alcances jurídicos, pero nunca deben afectar los derechos de los administrados. La administración no debe abusar del uso de circulares, ni se les puede considerar una ley. Si un acto de administración pública de carácter externo se funda en una circular y afecta la esfera jurídica de los particulares, es anticonstitucional.

En la primera parte de este capítulo se hace una revisión de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. El análisis se realizó con el propósito de subrayar cuáles son los derechos de los migrantes, de destacar la responsabilidad del Estado frente a las violaciones a los derechos humanos y de identificar criterios que podrían servir para fortalecer la rendición de cuentas del Instituto Nacional de Migración y lograr que sus servidores públicos muestren un mayor respeto para los derechos de los migrantes. En la segunda parte, enfocada en el marco normativo migratorio de México, se discuten la Ley General de Población y su Reglamento (tomando en cuenta sus distintas reformas), la Ley de Migración y su Reglamento, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. En la tercera parte se estudian algunos de los manuales de organización y de procedimientos del INM, considerados clave para entender

el funcionamiento y los procedimientos del Instituto. En la cuarta parte se ofrecen algunas observaciones sobre las autoridades migratorias, haciendo énfasis en la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB y su Unidad de Política Migratoria (UPM).

2.1 Instrumentos de Derechos Humanos Aplicables a las Personas Migrantes

Los siguientes instrumentos internacionales protegen diferentes derechos, algunos se reiteran y otros no, ya que son propios de materias específicas. Los derechos fundamentales son atributos que la ley otorga y que motivan obligaciones a los Estados para garantizar el desarrollo de los seres humanos.

A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, las normas contenidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos tienen rango constitucional. En caso de discrepancia entre la Constitución y una norma protectora de derechos humanos contenida en un tratado internacional se recurre a la protección más amplia basada en el principio *pro persona* (Artículo 1 constitucional, segundo párrafo). En otras palabras, cuando una persona considera que ha sufrido menoscabo en sus derechos humanos, la autoridad competente deberá aplicar la norma que más le favorezca, ya sea que esté contenida en la Constitución o en un tratado internacional.

Todas las autoridades tienen la obligación de proteger los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es precisamente por éste último principio que una contrarreforma no debe ser posible, ya que una vez que se garantiza un derecho humano, en un marco jurídico, no puede modificarse con posterioridad si esto implica un detrimento en el reconocimiento de dicho derecho humano. El principio de progresividad de los derechos humanos garantiza que una vez que se ha reconocido un derecho humano las medidas del Estado deben ser encaminadas al avance de la protección de dicho derecho fundamental y no en su retroceso. De esta manera, un contrarreforma que deje sin efectos el reconocimiento de los derechos humanos por parte del Estado mexicano es contraria a la legislación, no sólo nacional sino internacional, ya que el Artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos –de la que México forma parte– establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en dicha Convención.

El Estado mexicano será responsable por violación a derechos humanos protegidos en los instrumentos internacionales y regionales cuando siendo Estado Parte incumpla con sus disposiciones. Para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos conozca del caso, primero se deben agotar los recursos internos de protección a los ciudadanos. Una vez agotados, se allega de la información a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien emite un informe y, en caso de así decidirlo, tanto la Comisión como el Estado parte pueden acudir a la Corte Interamericana. Ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos sólo se juzgan asuntos que se consideren violatorios de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por un estado parte y será responsable cuando así lo decidan la Comisión o la Corte IDH.

Tabla 2-1 Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Instrumento Internacional	Derechos Humanos que Protege
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Igualdad (Art.1) No discriminación (Art.2) Vida, libertad seguridad (Art.3) Prohibición de la esclavitud (Art.4) Prohibición de tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art.5) Personalidad jurídica (Art.6) Protección contra la discriminación (Art.7) Recurso efectivo que lo ampare contra actos que violes sus derechos fundamentales (Art.8) No ser detenido arbitrariamente, preso, ni arrestado (Art.9) Ser oído públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación (Art.10) Presunción de inocencia y prohibición de la aplicación retroactiva de la ley penal (Art.11) Respeto a la vida privada y familiar, a un hogar y correspondencia (Art.12) Circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado o a salir de cualquier país y regresar a su propio país (Art.13) Asilo (Art.14) Matrimonio y familia (Art.15) Propiedad individual y colectiva (Art.16) Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art.17) Libertad de opinión y expresión (Art.18) Reunión y asociación pacíficas (Art.19) Participar en el gobierno de su país y en condiciones de igualdad a las funciones públicas del mismo (Art.20) Seguridad social, satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, y al libre desarrollo de su personalidad (Art.21) Trabajo, libre elección del mismo y a una remuneración equitativa y satisfactoria por el mismo, en caso de desempleo a la protección del Estado (Art.22) Recibir igual salario por igual trabajo, a fundar sindicatos y a sindicarse (Art.23) Descanso, disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas (Art.24) Nivel de vida adecuado y cuidados especiales durante maternidad e infancia (Art.25) Educación (Art.26) Gozar de las artes y participar en el progreso científico (Art.27) Respeto efectivo de los derechos contenidos en esta Declaración (Art.28)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Vida (Art.6) Integridad personal (Art.7) Prohibición a la esclavitud y servidumbre personales (Art.9) Acceso a la justicia (Art.10) Prohibición de encarcelamiento por deudas de carácter pecuniario (Art.11) Libertad de tránsito (Art.12) Prohibición de expulsión de extranjeros sin previo juicio (Art.13) Igualdad ante la justicia y garantías procesales (Art.14) Legalidad u no retroactividad (Art.15) Reconocimiento a la personalidad jurídica (Art.16) No ser privado de la vida y bienes de manera arbitraria (Art.17) Pensamiento, conciencia y religión (Art.18) Expresión (Art.19) Reunión pacífica (Art.21) Libre asociación (Art.22) A la familia (Art.23) Del niño (Art.24) Derechos políticos (Art.25) Igualdad ante la ley y no discriminación (Art.26) Protección de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (Art.27)

Instrumento Internacional	Derechos Humanos que Protege
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Al trabajo (Art.6) Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art.7) Sindicalización (Art.8) Seguridad social (Art.9) Protección y asistencia de la familia (Art.10) Nivel de vida adecuado (Art.11) Salubridad pública (Art.12) Educación (Art.13) Educación elemental gratuita (Art.14) Cultura (Art.15)
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)	Prohíbe todas las formas de "discriminación racial", esto es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.
Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contral la MUJER (CEDAW)	Prohíbe la "discriminación contra la mujer", esto es, toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.
Convención Contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o degradantes (CAT)	Prohíbe la tortura, esto es, todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.
Convención Sobre los Derechos del Niño (CRC)	Protección y cuidado necesarios para su bienestar (Art.3) Vida (Art. 6) Registro, nombre, nacionalidad y conocer a sus padres (Art.7) Preservar su identidad, nacionalidad, nombre y relaciones familiares (Art.8) No ser separado de sus padres (Art.9) Reunificación familiar, relaciones personales y contacto directo con ambos padres (art 10) Ser escuchado en proceso judicial que le afecte (Art.12) Expresión (Art.13) De pensamiento, conciencia y religión (Art.14) Asociación y reuniones pacíficas (Art.15) No ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada (Art.16) Protección cuando sean privados temporal o permanentemente de sus padres (Art. 20) En caso de adopción, que se cuide siempre el interés superior del niño (Art.21) Garantizar que se obtenga el estatus de refugiado (Art. 22) A los niños impedidos física o mentalmente a recibir cuidados especiales (Art.23) Salud (Art. 24) En caso de internamiento a recibir protección, atención o tratamiento que su salud física o mental exigen (Art.25) Seguridad social y seguro social (Art. 26) Nivel de vida adecuado (Art. 27) Educación (Art. 28) Los niños que pertenezcan a una minoría étnica, religiosa o lingüística, a gozar de su propia vida cultural (Art.30) Protección contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o sea nocivo para su desarrollo (Art. 32) Protección contra todas las formas de explotación y abuso sexual (Art.34) A que se tomen todas las medidas necesarias para impedir el secuestro, la venta o trata de niños (Art.35) A la protección contra todo tipo de explotación (Art.36)

Instrumento Internacional	Derechos Humanos que Protege
	<p>A no ser torturado, ni recibir tratos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser privado de su libertad de manera ilegal o arbitraria y en caso de ser privado de su libertad, ser tratado con humanidad u con el respeto que se merece (Art.37)</p> <p>Respeto del Derecho Internacional Humanitario (Art.38)</p> <p>Medidas apropiadas para la recuperación física, psicológica y reintegración social de todo niño víctima (Art.39)</p> <p>Acceso a la justicia (Art.40)</p> <p>Disponer medidas alternativas en caso de privación legal de la libertad (Art.40)</p>
<p>Convenio Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (CMW)</p>	<p>Libre circulación y residencia (Art.8)</p> <p>Derecho a la vida (Art.9)</p> <p>Prohibición de tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante (Art.10)</p> <p>Prohibición de esclavitud, servidumbre, trabajo forzado u obligatorio (Art.11)</p> <p>Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Art. 12)</p> <p>Libertad de expresión (Art. 13)</p> <p>Prohibición de interferencia arbitraria o ilegal con su privacidad, familia, hogar, correspondencia (Art. 14)</p> <p>Prohibición de privacidad arbitraria de la propiedad (Art.15)</p> <p>Libertad y seguridad de la persona y prohibición de arresto o detención arbitraria (Art. 16)</p> <p>Ser tratado conforme a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural (Art.17)</p> <p>Libre acceso a tribunales y cortes de justicia (Art.18)</p> <p>Prohibición de expulsiones colectivas (Art.22)</p> <p>Recibir asistencia de autoridades consulares de su país (Art.23)</p> <p>Reconocimiento de su personalidad jurídica (Art.24)</p> <p>Los hijos de los trabajadores migratorios tienen derecho a tener nombre, registro de su nacimiento, nacionalidad y educación (Arts. 29 y 30)</p> <p>Respeto de su identidad cultural y a mantener vínculos culturales con sus Estados de origen (Art.31)</p> <p>Transferir sus ingresos, ahorros y efectos personales y a recibir información sobre sus derechos, requisitos de admisión, obligaciones legales, y cualquier otra cuestión que le permita cumplir con las formalidades que establezca el Estado receptor (Art. 32)</p>
<p>Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven</p>	<p>El derecho a la vida y la seguridad de la persona; ningún extranjero podrá ser arbitrariamente detenido ni arrestado; ningún extranjero será privado de su libertad, protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia; igualdad ante los tribunales; asistencia gratuita de un intérprete en las actuaciones penales; elegir cónyuge, a casarse, a fundar una familia; libertad de pensamiento, de opinión, de conciencia y de religión; conservar su propio idioma, cultura y tradiciones; transferir al extranjero sus ganancias, ahorros u otros bienes monetarios personales; a salir del país; libertad de expresión; reunirse pacíficamente; a la propiedad; circular libremente y a elegir su residencia dentro de las fronteras de ese Estado (Art.3); el cónyuge y los hijos menores o a cargo de un extranjero que resida legalmente en el territorio de un Estado lo acompañen, se reúnan y permanezcan con él (Art.5)</p> <p>Prohibición de tortura (Art.6)</p> <p>Derechos laborales (Art.8)</p> <p>Comunicarse al consulado (Art.10)</p>

Instrumentos Regionales

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también existe un conjunto de instrumentos internacionales que sirven de base para la protección de los derechos y humanos de los migrantes, entre ellos se encuentran:

Tabla 2-2 Instrumentos Regionales de Derechos Humanos

Instrumento Regional	Derechos Humanos que Protege
Convención Americana sobre los Derechos Humanos	Reconocimiento a la personalidad jurídica (Art. 3) Vida (Art. 4) Integridad personal (Art. 5) Prohibición de la esclavitud y servidumbre (Art. 6) Libertad personal (Art. 7) Acceso a la justicia (Art. 8) Legalidad y no retroactividad (Art. 9) Indemnización por error judicial (Art. 10) Protección a la honra y la dignidad (Art. 11) Libertad de conciencia y religión (Art. 12) Libertad de pensamiento y expresión (Art. 13) Rectificación o respuesta para informaciones inexactas o agravantes a través de medios de difusión (Art. 14) Reunión (Art. 15) Asociación (Art. 16) Protección a la familia (Art. 17) Nombre (Art. 18) Derechos del niño (Art. 19) Nacionalidad (Art. 20) Propiedad privada (Art. 21) Circulación y residencia (Art. 22) Políticos (Art. 23) Igualdad (Art. 24) Protección judicial (Art. 25)

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”)
 - Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
 - Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
 - Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
 - Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia
 - Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia
 - Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión
 - Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena
- Si bien estos instrumentos no tratan el tema de migración, sirven de base para la protección de las personas migrantes.

Hasta la fecha han sido dos las opiniones consultivas en materia de derechos humanos de los migrantes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han sido solicitadas por el Estado mexicano:

Tabla 2-3 Opinión Consultiva

Opinión Consultiva	Derechos Humanos que Protege
OC/16	Asistencia consular Debido proceso Acceso a la justicia
OC/18	Igualdad y no discriminación

Núcleo Básico de Derechos

Para la siguiente lista fueron enumerados los derechos humanos que los propios autores de algunos textos clave consideran fundamentales. Los derechos que son propios de los migrantes son aquellos reconocidos por su situación de vulnerabilidad, sin dejar de lado que existe un reconocimiento previo de sus derechos como personas (ejemplo: vida, libertad, salud, educación, etc.).

Entre los derechos que se recopilaron están:

Tabla 2-4 Núcleo Básico de Derechos Humanos

Derecho humano	Autor		
	Calleros Alarcón	Ortíz Ahlf	OIM-INM
Vida e integridad personal	X		X
Igualdad y no discriminación		X	X
Libertad	X	X	
Seguridad	X		
Residencia y circulación	X	X	X
Condiciones de detención	X		X
Acceso a la justicia	X	X	
Asistencia consular	X		
Derechos laborales	X	X	
Salud	X		
Educación	X		
Culturales	X		
Vivienda	X		
Prohibición de tortura		X	X
Reunificación familiar	X		
Prohibición de expulsión colectiva	X		
Unidad familiar	X		
Ciudadanía	X		
Principio de no devolución	X		X
Prohibición de genocidio			X
Prohibición de esclavitud			X

Fuentes: Juan Carlos Calleros Alarcón, El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México (Ciudad de México: CEM, INM y SEGOB 2009); INM y OIM, Aspectos básicos para la gestión migratoria (Ciudad de México: INM y OIM, 2009); Loretta Ortíz Ahlf, Derechos Humanos de los Indocumentados (Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2013).

2.2 El Marco Normativo Migratorio Mexicano

2.2.1 La Ley General de Población y su Reglamento

La Ley General de Población

Esta ley, al tratar de todos los temas relativos a la población, deja de lado ciertos aspectos que por su especialidad son vitales para normar el fenómeno migratorio. En un mismo texto se aglomeran las particularidades de toda una política de población, razón por la cual se dejan ciertas lagunas en los temas tratados en su contenido.

Quizá debido a la evolutiva complejidad de dicho fenómeno, en 1974, cuando se expide esta ley, no se consideraron aspectos que en la actualidad son impactantes en la vida de las personas migrantes. Por ejemplo, la figura del repatriado se definía como “los emigrantes nacionales que vuelven al país después de residir dos años en el extranjero”. De esta manera se observa la discordancia con las necesidades del repatriado bajo nuevas condiciones laborales y de mercado, en virtud de lo cual, se reformó en 2011 tal figura, para definirla como “emigrantes nacionales que regresan al país,” sin especificar un tiempo.

En razón de que la ley no es perfecta y se requiere ir mejorando con el tiempo, en 1990 se incluyó la figura del Refugiado y sus prerrogativas de un “No inmigrante”⁶⁰ se extendieron a los familiares en primer grado, a los cuales podía concedérseles, cuando no fueran titulares de una característica migratoria propia, la misma característica migratoria y temporalidad que al No Inmigrante, bajo la modalidad de dependiente económico.

De igual forma, la anterior ley procuraba la asimilación de los migrantes, sin embargo, se refería a los nacionales y no a los extranjeros, legislando en pro de los mexicanos, pero dejando muchas veces en desamparo a las personas originarias de otros países.

Por lo que respecta a los derechos humanos, desde la creación de la ley se buscó el beneficio de los migrantes (mexicanos), como se observa en el Artículo 84 que en la ley original regula sobre el beneficio de los repatriados, ya que la Secretaría de Gobernación tenía la facultad de proponer a las dependencias oficiales y empresas particulares las medidas que estimara pertinentes a fin de proporcionar a los repatriados el mayor número de facilidades para el buen éxito de las labores a que se dedicasen.

Como tal, el concepto de derechos humanos se adhiere en 1990, cuando se reforma el último párrafo al Artículo 7º, que dice que en el ejercicio de las facultades contenidas en el mismo Artículo, ‘la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar a los sujetos a esta ley.’

Pero los cambios en cuanto la nueva perspectiva de análisis de la migración se reflejan marcadamente en la reforma de 21 de julio de 2008, cuando se descriminaliza la migración indocumentada en México.

En la ley de 1974, el Artículo 118 establecía que si el extranjero, habiendo sido expulsado se internaba nuevamente al territorio mexicano sin haber obtenido acuerdo de readmisión o no expresaba u ocultaba su condición de expulsado para que se le autorizara y así obtuviera nuevo permiso de internación, éste era acreedor a una multa de hasta cinco mil pesos o arresto hasta por diez años. Con los cambios de 2008, se elimina el arresto, dejando sólo la multa de veinte a cien días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Esta cifra era válida también para el extranjero que habiendo obtenido legalmente autorización para internarse al país, por incumplimiento o violación de las disposiciones administrativas o legales a que se condicionó su estancia, se encuentre ilegalmente en el mismo; realice actividades para las cuales no esté autorizado conforme a esta Ley o al permiso de internación que la Secretaría de Gobernación le haya otorgado; se interne al país sin la documentación requerida (salvo los casos previstos en la Ley sobre

60 Artículo 42: No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente.

Refugiados y Protección Complementaria, por reforma posterior de 2011); contraiga matrimonio con mexicano en los términos previstos en el Artículo 127.

Si bien parece ser una reforma garantista, no se deslinda de la materia penal, ya que al extranjero que haga uso de un documento falso o alterado, o que proporcione datos falsos al ser interrogado por la autoridad con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el Código Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 125.

A partir de este momento la defensa por los derechos humanos de las personas migrantes se hizo más intensa y en los posteriores años se obtuvieron grandes logros:

En 2010, los empleados de la Secretaría de Gobernación podrían ser sancionados con suspensión de empleo hasta por treinta días o destitución en caso grave, cuando cometieran actos u omisiones que violen los derechos humanos de las personas que se encuentran sujetas a esta ley (Artículo 113).

En 2011, el Artículo 84 anteriormente expuesto es reformado, ampliando la protección para los repatriados, ya que la Secretaría de Gobernación en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir acuerdos interinstitucionales con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos. También 'vigilará que en la recepción de mexicanos regresados por gobiernos extranjeros, se respeten sus derechos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia.' Además, 'para efectos de la recepción de los mexicanos repatriados, la Secretaría promoverá acciones de coordinación interinstitucional para brindarles una adecuada recepción, poniendo especial énfasis en la revisión de su estado de salud, en la comunicación con sus familiares y apoyándolos en el traslado a su lugar de residencia en México.'

Por lo que se refiere a emigración, en ese año se dieron dos cambios importantes, que, de manera indirecta, atienden el respeto y protección de la dignidad humana:

- a) La Secretaría de Gobernación tiene la obligación de promover, según lo establecido en la fracción III del Artículo 76, en coordinación con las dependencias competentes, la celebración de acuerdos con los gobiernos de otros países, para que la emigración se realice por canales legales, seguros y ordenados, a través de programas de trabajadores temporales u otras formas de migración.
- b) El Gobierno Federal, en coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipales deberá crear programas para atender los impactos de la emigración en las comunidades de origen, especialmente en lo relacionado con la problemática de la desintegración familiar y con la atención de personas en situación de vulnerabilidad (Artículo 80 bis).

Después, en 2012, la reforma obligó a las autoridades mexicanas a no negarse o restringir a 'los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de quejas en materia de derechos humanos y la procuración de justicia en todos los niveles, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables. Asimismo, los extranjeros tendrán derecho a ser auxiliados en el caso de desastres, así como a recibir la atención médica que requieran en enfermedades o accidentes que pongan en riesgo su vida, independientemente de su situación migratoria.'

Si bien son notorios los avances en materia de derechos humanos, los ordenamientos que expresamente tratan el tema han sido los menos (apenas cuatro menciones a lo largo de la ley) en comparación con su "contraparte", esto es, la criminalización del Estado bajo el discurso de riesgo para la soberanía y seguridad nacional que deja de lado la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes.

El texto original del Artículo 126 decía que 'el que haya sido expulsado, solamente podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario, del Subsecretario o del Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.' Pero en 1996 ocurrió un cambio radical en este Artículo, el cual ha sido de tal magnitud que marca la pauta para criminalizar a los migrantes con base en la propia ley y a sus posteriores reformas.

Artículo 126.- En los casos en que se atente contra la soberanía o la seguridad nacional, la expulsión será definitiva. En todos los demás casos la Secretaría de Gobernación señalará el periodo durante el cual el

extranjero no deberá reingresar al país. Durante dicho periodo, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso del Secretario de Gobernación o del Subsecretario respectivo.

En ese mismo año, se adhiere el Artículo 139 bis, que en aras de la seguridad nacional, criminaliza también a quien pretenda ayudar a un extranjero: 'al que reciba en custodia a un extranjero, en los términos del Artículo 153, y permita que se sustraiga del control de la autoridad migratoria se le sancionará con multa hasta de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, sin perjuicio de las penas en que incurra cuando ello constituya un delito.'

Tratar la migración como un asunto de seguridad nacional desvirtúa un problema social que se da en los países latinoamericanos para convertirlo en una política criminal que no resuelve el problema, sino lo agrava.

Siendo un asunto de seguridad nacional, la Secretaría de Gobernación ya no tiene el dominio sobre los flujos migratorios en territorio mexicano, sino que cede parte de sus facultades a la Policía Federal Preventiva, (hoy Policía Federal), como se puede observar con los cambios sufridos por el Artículo 16, que en su versión original establecía que 'el servicio de migración tenía prioridad, con excepción del de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hicieran, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras, y aeropuertos de la República.'

En 1999, con la expedición de la Ley de la Policía Federal Preventiva, se reforma este Artículo para establecer lo siguiente:

El personal de los servicios de migración dependientes de la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva tienen prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en las costas, puertos, fronteras y aeropuertos de la República.

Lo mismo ocurre con el Artículo 17, que en 1974 establecía que 'todo lo relativo a la vigilancia e inspección de personas en tránsito por aire, tierra y mar, cuando tenga carácter internacional queda a cargo del servicio de migración, con excepción de las funciones de sanidad.' Pero en 1999 dicho Artículo cambia para decir que 'con excepción de los servicios de sanidad, todo lo relativo a inspección dentro del territorio del país, de personas en tránsito por aire, mar y tierra, cuando tenga carácter internacional, queda a cargo de la Policía Federal Preventiva.' Las facultades de la Policía Federal Preventiva se desbordan de tal suerte que la autoridad migratoria ya no era la encargada de la inspección de personas con carácter internacional, sino que se le confiere a un órgano de control que inmediatamente transforma un hecho social en un problema de seguridad nacional.

En este sentido, el Artículo 151 también impacta en la invasión de esferas de facultades, ya que en 1996, cuando se realizaba una revisión fuera de los puntos establecidos por la ley, la autoridad migratoria era la facultada para llevar a cabo las diligencias ordenadas por ley; sin embargo, en 1999, dicha responsabilidad es compartida con la Policía Federal Preventiva.

Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento (Artículo 152).

Especial mención requiere el Artículo 38, que se ha mantenido vigente por casi cuarenta años, y que establece que es facultad de la Secretaría de Gobernación, suspender o prohibir la admisión de extranjeros, cuando así lo determine el interés nacional.

Este ordenamiento legal no ha sufrido transformación alguna, y de él se desprende que el Estado mexicano, se considere facultado para implementar políticas de exclusión social, en las que el cierre de las fronteras es lo menos grave, siendo pesarosos los abusos de autoridad, las reiteradas violaciones a derechos humanos por parte de los propios agentes del Estado y el desamparo general a un grupo específico de personas que requieren especial atención.

Reglamento de la Ley General de Población

El Reglamento de la Ley General de Población fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2000, 26 años después de la creación de la Ley General de Población. Desde entonces ha tenido tres reformas: en 2006, 2011 y 2012, siendo ésta última la que deroga diversas disposiciones y modifica otras en materia de migración.

El Reglamento, de acuerdo con la Ley General de Población, regula la aplicación de la política nacional de población, la vinculación de ésta con la planeación del desarrollo nacional, la entrada y salida de personas del país, las actividades de los extranjeros durante su estancia en el territorio nacional y la emigración y repatriación de los nacionales, entre otras.

Sobre la materia que hoy nos ocupa, el capítulo quinto (Artículos 89-132) contiene lo relativo a la migración, el sexto (Artículos 133-138) sobre el Instituto Nacional de Migración, el capítulo séptimo (Artículos 139-194) sobre inmigración, el octavo (Artículos 195-212) sobre la verificación y vigilancia, el capítulo noveno (Artículos 213-215) sobre la inmigración, y décimo (Artículos 216- 218) sobre la repatriación.

A grandes rasgos, el Reglamento contempla las facultades de la Secretaría de Gobernación, del Instituto Nacional de Migración y las intervenciones de la Policía Federal Preventiva. Además, constituye un “catálogo de derechos” de los extranjeros, que a su vez contiene las sanciones a las que pueden ser acreedores en caso de faltar a la normatividad.

Para la atención de los asuntos del orden migratorio, los servicios se dividen en la forma siguiente:

- I. Interior, integrado por los servidores públicos del Instituto adscritos a oficinas centrales y a las delegaciones, puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional.

Éstos tienen a su cargo:

- A. El servicio central, al cual corresponde: la regulación del flujo y la estancia migratoria de los extranjeros; el establecimiento de los procedimientos operativos en materia migratoria; la dirección, distribución y vigilancia del personal encargado del ejercicio de la función migratoria; la imposición de las sanciones en los casos de violación a la Ley o al presente Reglamento; el desahogo de las consultas formuladas; el registro de extranjeros; la compilación de la estadística de la materia, y las demás que fije la Secretaría.
 - B. Los servicios de Delegaciones, puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, a los cuales corresponde: cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley, este Reglamento y las que dicten las oficinas centrales del Instituto; verificar que la entrada y salida de personas al o del país se efectúe de acuerdo con los requisitos legales correspondientes; tramitar los asuntos en materia migratoria de acuerdo con las facultades delegadas expresamente por el Comisionado; expedir a los extranjeros y extranjeras la documentación migratoria de acuerdo con la normatividad aplicable y las disposiciones que emitan las oficinas centrales del Instituto; efectuar la inspección migratoria a los tripulantes y pasajeros de los transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales, ya sean nacionales o extranjeros que lleguen al país; llevar la estadística correspondiente, y cumplir los acuerdos y disposiciones que emanen del servicio central.
- II. Exterior, integrado por los servidores públicos del Gobierno Mexicano adscritos en el extranjero y facultados para ejercer funciones consulares. Tienen a su cargo: aplicar, en auxilio de la autoridad migratoria, las disposiciones contenidas en la Ley, este Reglamento y las de orden administrativo dictadas por la Secretaría; expedir la documentación de los extranjeros y extranjeras que sean autorizados para internarse al país; auxiliar y apoyar a los migrantes mexicanos en el extranjero, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 216, 217 y 218, y elaborar los informes estadísticos que se le requieran a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Gobernación tiene las siguientes facultades:

Habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros que deban ser expulsados, por ejemplo los locales de detención preventiva (pero no en centros de reclusión).

- Establecer los formatos que se utilicen para acreditar las distintas calidades y características migratorias con que los extranjeros y extranjeras se internen y permanezcan en el país, así como los que se utilicen para la entrada y salida de mexicanos y mexicanas; dichos formatos serán de uso obligatorio según lo disponga su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- El requerimiento del auxilio de la fuerza pública por parte de los servicios de migración en los casos a que se refiere el Artículo 73 de la Ley (podrá ser verbal cuando la urgencia del caso lo amerite).
- Establecer los puntos que estime convenientes en el territorio nacional, especialmente en fronteras, puertos aéreos y marítimos, la vigilancia que sea necesaria, a través del personal del servicio migratorio y de la Policía Federal Preventiva.
- Crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos grupos se crearán en el marco de los acuerdos de coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios.
- A través del personal de los servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, tiene facultad para ejercer sobre los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el país, las funciones de verificación y vigilancia que correspondan.
- Coordinar acuerdos y programas interinstitucionales para incidir favorablemente en el reforzamiento de los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana (**Reforma del 28 de septiembre de 2012**).
- En los períodos de mayor afluencia de retorno temporal de emigrantes mexicanos a sus lugares de origen, la Secretaría a través del Instituto coordinará las acciones de las dependencias y entidades de los niveles federal, estatal y municipal, para la implementación y desarrollo de programas dirigidos a informar, orientar y proteger a los mexicanos residentes en el exterior durante su estancia en el territorio nacional (**Reforma del 28 de septiembre de 2012**).
- En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promoverán acuerdos en materia de Repatriación Segura y Ordenada. Las oficinas de migración en los puertos de entrada tomarán las medidas necesarias para la recepción, en los lugares y horarios establecidos, de los mexicanos regresados a territorio nacional.

La autoridad migratoria podrá **negar la entrada a los extranjeros y extranjeras**, la permanencia, el regreso o el cambio de calidad o característica migratoria por cualquiera de los siguientes motivos:

- I. Cuando no tengan documentación migratoria o tengan impedimento para ser admitidos; *pero no establece cuáles son los impedimento, tal vez se refiera a los impedimentos de ley, pero ello debería establecerlo así.*
- II. Cuando hayan infringido las leyes nacionales, observado mala conducta durante su estancia en el país, o tengan malos antecedentes en el extranjero; *sin embargo, ¿cuáles pueden ser esas malas conductas o malos antecedentes? Tal vez se refiera a antecedentes penales, pero esto debe especificarse, ya que al hablar de forma tan general pueden entrar en tal categoría las conductas socialmente reprobables pero no constitutivas de delitos.*

- III. Cuando hayan infringido la Ley, este Reglamento u otras disposiciones administrativas aplicables en la materia, o no cumplan con los requisitos establecidos en las mismas.
- IV. Cuando hayan sido expulsados, y no haya fenecido el término impuesto por la Secretaría para poder reingresar o no hayan obtenido el acuerdo de readmisión.
- V. Cuando se hayan impuesto restricciones para reingresar al país; *pero no establece qué restricciones.*
- VI. Cuando contravengan lo previsto en el Artículo 34 de la Ley.
- VII. Cuando se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales, pero *¿cuáles son esos intereses? ¿Quién y cómo los determina?*
- VIII. Cuando la autoridad sanitaria manifieste a la de migración que el extranjero o extranjera padece alguna enfermedad infectocontagiosa, que constituya un riesgo para la salud pública o que no se encuentre física o mentalmente sano, a juicio de la autoridad sanitaria.

Sobre los **extranjeros y extranjeras**:

- Cuando pretendan internarse al territorio nacional acreditarán su calidad migratoria con los documentos correspondientes y, en su caso, deberán llenar los requisitos que se fijan en sus permisos de internación y los que de acuerdo con la característica migratoria conferida conforme a la Ley deban ser previos a su admisión.
- Cuando se internen al país, conociendo que tienen impedimento legal para hacerlo, se le impondrán las sanciones que establece el Artículo 125 de la Ley.
- Cuando pretendan internarse con documentación vencida o irregular, se estará a las instrucciones que dicte la Secretaría, salvo en los casos a que se refieren los Artículos 173 y 178 de este Reglamento.
- Sólo podrán dedicarse a las actividades expresamente autorizadas por la Secretaría, y cuando así proceda o se estime necesario, se señalará en la autorización correspondiente el lugar de su residencia. Sin embargo, el mismo reglamento establece que en los casos que lo requiera el interés público, la Secretaría, por medio de disposiciones administrativas de carácter general, podrá establecer restricciones al lugar de residencia o tránsito de los extranjeros y extranjeras, o cualquier modalidad respecto de las actividades a que éstos se dediquen. *¿A qué se refiere con interés público?*
- La salida del país de menores mexicanos o extranjeros, se sujetará a las siguientes reglas:
 - I. Deberán ir acompañados de 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 las autoridades que tengan facultad para otorgarlo. Si se trata de menores extranjeros que entraron solos al país, podrá omitirse este requisito (*esto último puede ser violatorio del interés superior del menor, ya que en aras de su protección debe garantizarse su seguridad en todo momento, independientemente del acompañamiento*).
 - II. Cuando se trate de menores de nacionalidad mexicana que salgan del país sin ser acompañados de sus padres o tutores, la presentación del pasaporte vigente se tendrá como prueba de consentimiento. *¿En este caso quién se encarga de los menores durante el recorrido?*

El **Instituto Nacional de Migración**, en el ejercicio de sus funciones procurará que los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país. En ello, se preservará la seguridad y soberanía del país, en pleno apego a la ley y con amplio respeto a los derechos de los migrantes. *Cabe recordar que la seguridad, entendida como "nacional", no es el fin último del Estado democrático de derecho, sino el pleno respeto de los derechos humanos, es por eso que éste párrafo debe establecer la obligación del INM de preservar la seguridad humana de las personas a su disposición.* Entre los objetivos de dicho Instituto se encuentra:

- I. Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario. *¿A qué se refiere con "beneficio del país"? ¿El qué término se está manejando el sentido humanitario? Por ejemplo, el derecho humanitario se desprende del derecho de guerra y sin ella no se entiende, es por eso que quizá sea más certera la expresión "sentido humano" derivado de los derechos humanos, o "humanista" como*

ideología de pensamiento.

- II. Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los derechos humanos.
- III. De igual forma, coordinar la operación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional. Asimismo, podrán participar, de manera conjunta, elementos de seguridad pública de los niveles federal, estatal y municipal. *Estos grupos tienen por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos es por eso que la participación de los elementos de seguridad sólo debe ser entendida como garante de la protección de los derechos fundamentales, y no así como quienes los infringen. En este sentido, falta precisar la participación de estos grupos.*

El procedimiento de **verificación migratoria** se sujetará a lo siguiente:

- I. El servidor público que realice la verificación que corresponda, deberá contar con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto del acto de verificación, el lugar donde éste va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigido, en el caso de que se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como el nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará. A petición expresa del Instituto, la Policía Federal Preventiva realizará labores de vigilancia en lugares específicos. *¿Bajo qué supuestos el Instituto está facultado para solicitar la intervención de la Policía Federal Preventiva?*
- II. El personal comisionado deberá identificarse ante el extranjero o extranjera, o la persona ante quien se realice la verificación, con la credencial que lo acredite como servidor público del Instituto y, en su caso, de la Policía Federal Preventiva, ambas de la Secretaría.
- III. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos; de la misma se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en el acta. *¿Debe ser válida la diligencia sin la firma de la persona con quien se entendió? Se sobreentiende que en caso de incumplir a algún requisito de este ordenamiento, se será objeto de una sanción.*

Cuando la persona encargada de realizar funciones de verificación o vigilancia sorprenda o encuentre a cualquier persona incurriendo en alguno de los supuestos que ameriten expulsión, en los términos del Artículo 125 de la Ley, deberá ponerla de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley.

Las autoridades de la República a que se refiere el Artículo 67 de la Ley, están obligadas a poner de inmediato a disposición de la Secretaría, a los extranjeros que no acrediten su legal estancia en el país. En caso de incumplimiento se aplicará la sanción prevista por el Artículo 114 de la Ley.

Respecto de las **estaciones migratorias**, el Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:

- I. Objeto del aseguramiento;
- II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, y
- III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados.

Que el Secretario expida las disposiciones administrativas puede ser violatorio del principio de seguridad jurídica, ya que todas las personas en el territorio nacional tienen el derecho de saber por qué se les priva de la libertad y cuánto tiempo, y de esto se tiene certeza cuando se encuentra establecido en una norma general (abstracta e impersonal), no cuando se encuentra a discrecionalidad del titular, quien puede modificar su criterio en cualquier momento. Además, el respeto de los derechos humanos es obligatorio de todas las autoridades mexicanas (principio de convencionalidad ex officio), por lo que es obligación de cualquier agente de migración hacerlos valer y no se deben esperar a la disposición del Secretario.

Cuando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria, en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma:

- I. Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo;
- II. Se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;
- IV. Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje;
- V. Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;
- VI. Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado. En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia. *Rendir una declaración debe ser a la elección de la persona asegurada, en presencia de una autoridad con facultad para escucharla y no por cualquier persona que no tenga una responsabilidad mayor.* Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre. *Si se le está dando la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, entonces también debería tener derecho a una representación adecuada (abogado) proporcionada por una institución pública.*
- VII. Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;
- VIII. Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;
- IX. Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y
- X. Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.

De todo lo anterior, se asentará constancia en el expediente correspondiente.

La Secretaría, una vez cubiertos los requisitos de este Capítulo, resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante legal, o por correo certificado con acuse de recibo; en este caso, se considerará la naturaleza y gravedad de la infracción para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora, debiendo siempre tomar en cuenta las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas que aporte el infractor y lo que manifieste al respecto.

Cuando en términos del Artículo 125 de la Ley se decrete la **expulsión de un extranjero o extranjera** del territorio nacional, se observará lo siguiente:

- I. La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente, y
- II. Cuando un representante consular acreditado, un extranjero o extranjera con residencia legal, o un mexicano o mexicana lo solicite, el extranjero o extranjera podrá ser puesto bajo su custodia, siempre

y cuando acredite los supuestos previstos en el Artículo 153 de la Ley; la custodia tendrá vigencia en tanto no se ejecute la orden de expulsión correspondiente.

Los avances respecto de la **repatriación**, están orientados al respeto de los derechos de las personas que regresan a territorio mexicano. La Secretaría, por conducto del Instituto, tomará las medidas y acciones necesarias para la recepción y atención de mexicanos repatriados, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas habilitando adecuadamente los espacios para tal efecto.

La Secretaría, en coordinación con otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, así como con organismos, instituciones y empresas de los sectores público, social y privado, ofrecerá en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados los diversos servicios de forma gratuita; brindará una atención adecuada a los mexicanos repatriados que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes no acompañados, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, entre otros; brinda el apoyo necesario para el traslado de los mexicanos repatriados a sus lugares de origen ya sea por vía terrestre, marítima o aérea; y coordina con otras dependencias la integración de los repatriados mexicanos.

El Reglamento amplía la protección de los derechos de los migrantes, sin embargo, deja un gran margen de discrecionalidad en las actuaciones de la Secretaría y del Instituto. Es por eso que deben regularse tales actuaciones con más precisión. Además, la participación de la Policía Federal Preventiva desvirtúa la naturaleza administrativa de las sanciones a que son acreedores las personas que infringen la Ley y su Reglamento. Un órgano de control policial le da un carácter delictivo al fenómeno migratorio.

2.2.2 La Ley de Migración y su Reglamento

La Ley de Migración

La Ley de Migración se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, lo que significa un avance en la regulación del fenómeno migratorio, ya que anteriormente la Ley General de Población era la que trataba lo relativo a este tema. Sin embargo, no abarcaba temas de fondo propios del fenómeno migratorio, tanto del interior como del exterior del país.

Es de gran relevancia el avance respecto al enfoque derecho-humanista que se quiere hacer valer en todas las actuaciones de las autoridades migratorias, pero éste tiene como barrera principal el mantenimiento de la ideología nacionalista de preservación de la soberanía y la seguridad, como si el simple fenómeno migratorio atentara contra tales conceptos. Dicha ideología se reitera a lo largo del texto normativo.

Lo anterior se refleja en el Artículo 1 de la Ley ya que 'tiene por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.'

Otro gran avance es la implementación de una política migratoria mexicana, que atiende el fenómeno migratorio de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, a la luz de diversos principios como lo es el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, entre otros, consagrados en su Artículo 2. Así mismo, establece que 'en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará 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.'

Si bien este Artículo refleja el sentido de la Ley de Migración, aún podría perfeccionarse cambiando

el término “garantías individuales” por “derechos humanos”.

La política migratoria del país, en su parte operativa, se determina por el Poder Ejecutivo, para lo cual debe recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil. Incorporar a la sociedad civil en la instrumentación de políticas públicas implica mayor empoderamiento para los grupos sociales en desventaja frente al poder del Estado. Además, constituye un avance en la protección de los derechos humanos, razón por la cual, atendiendo al Artículo 1 constitucional y al principio de progresividad, ningún ordenamiento alcanzado en favor de los derechos humanos de los migrantes podrá ser modificado de tal forma que ello implique un retroceso. De esta manera, la participación de la sociedad civil deberá estar presente en todo momento.

Esta Ley regula la libertad de tránsito como derecho humano de toda persona y deber de cualquier autoridad de promoverlo y respetarlo. En este sentido, el Artículo 7 establece que la ‘libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.’ Por lo tanto, la libertad de tránsito debe ser regulada atendiendo al principio *pro persona*, establecido en el Artículo primero de la Constitución Política mexicana.

En este mismo Artículo séptimo, se establece 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 establecidos en la presente Ley.’ Es importante destacar este Artículo ya que contiene, no sólo lo relativo a la libertad de tránsito como derecho humano, sino que también consagra en su segundo párrafo el principio de certeza jurídica, esto es, el derecho de toda persona migrante a conocer de antemano, ya que se encuentra previamente escrito en un ordenamiento jurídico, lo que es permitido, prohibido y las autoridades facultadas creadas para regular lo relativo a la situación en que se encuentren.

Entre otros derechos fundamentales de los migrantes que se regulan en esta Ley, se encuentran: la salud, educación, igualdad, actos del estado civil, preservación de la unidad familiar, acceso a la procuración e impartición de justicia, debido proceso, interés superior del menor, personalidad jurídica, información, traductor o intérprete, entre otros.

Esta Ley se crea en armonía con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, sobre todo en lo referente a que todas las autoridades deben promover el respeto y protección de los derechos humanos. En materia de migración, las autoridades afines a este asunto también deben adaptar sus legislaciones con relación al respeto y promoción de los derechos fundamentales. Entre las autoridades mencionadas en la Ley se encuentran las siguientes: Secretaría de Turismo, Secretaría de Salud, Procuraduría General de la República, Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Nacional de la Mujeres y, por supuesto, el Instituto Nacional de Migración, como lo establece el Artículo 22: la actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la Ley.

El Estado mexicano debe promover el acceso y la integración de los migrantes que obtengan la condición de estancia de residentes temporales y residentes permanentes, a los distintos ámbitos de la vida económica y social del país, garantizando el respeto a su identidad y a su diversidad étnica y cultural. El derecho de acceso al trabajo, es otro derecho fundamental que se hace valer con la expedición de esta Ley, por lo cual se amplían las prerrogativas para los extranjeros, cualquiera que sea su condición migratoria.

Esta Ley contiene procedimientos mucho más detallados que la Ley General de Población, incluso mejores que el Reglamento de la Ley General de Población, ya que se encarga de desmenuzar a fondo las hipótesis por las que puede incurrir alguna persona migrante. Así mismo es más amplia y detalla respecto de las facultades de las autoridades migratorias que, aunque la limita en su actuar, deja cierto margen de discrecionalidad que puede, en algún momento, verse confrontado con la protección de los derechos

fundamentales de los migrantes.

Secretaría de Gobernación:

Entre las atribuciones de la Secretaría en materia migratoria se encuentran:

- Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil (Artículo 18).
- Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento (Fracción III del Artículo 18 de la Ley); *sin embargo, esta Ley no especifica cómo se establecen tales requisitos.*
- Podrá cerrar temporalmente los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por causas de interés público (Artículo 32), y mientras subsistan las causas que la motiven podrá suspender o prohibir la admisión de extranjeros mediante la expedición de disposiciones administrativas de carácter general, que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (Artículo 38). *En ningún caso se especifica bajo qué condiciones se podrán cerrar dichos lugares o suspender la admisión de extranjeros. Esta prerrogativa deja abierta la facultad discrecional de la Secretaría, lo que precisamente se pretende evitar en esta Ley, en razón de las amplias facultades que tenía en la Ley General de Población. Para que la Secretaría lleve a cabo tales actos debería haber un ordenamiento que especificara el procedimiento para la toma de decisión. Además, respecto del interés público, el concepto es muy ambiguo y puede, en algún momento, ser contrario a los derechos humanos.*
- Establecer los criterios para emitir visas, en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores, privilegiando una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes (Artículo 40). No obstante, las autoridades migratorias también podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que, entre otros supuestos, estén sujetos a prohibiciones expresas de autoridad competente (Artículo 43). *No establece bajo qué supuestos se dan esas prohibiciones.*
- Celebrará convenios con las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para implementar acciones tendientes a coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas (Artículo 72).

Migrantes:

- El Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria (Artículo 6).
- La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto bajo ciertos casos establecidos en la propia Ley, como lo es el establecido en el Artículo 48, fracción IV, por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables. *De nueva cuenta la seguridad nacional es un tope para el libre flujo de migrantes.*
- La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos humanos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en Ley (Artículo 66).
- Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos (Artículo 67). Además, el Estado mexicano tiene

la obligación de garantizar el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria.

Instituto Nacional de Migración:

- Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos (Artículo 35). *Esta disposición constituye un gran avance ya que la responsabilidad de la vigilancia migratoria no se comparte con la Policía Federal, como anteriormente lo establecía la Ley General de Población.*
- Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto (Artículo 81). *La Policía Federal ya no cuenta con capacidad para realizar inspecciones migratorias por cuenta propia, sino que debe ser solicitado por el INM.*
- *Sin embargo, esta disposición tampoco debe ser aplicable, ya que la migración es un tema administrativo, no de seguridad, y colocar en esta posición a la Policía Federal implicaría desvirtuar la naturaleza de la inspección migratoria.*
- Podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Artículo 81). *Habrá que establecer bajo qué justificaciones la Secretaría de Comunicaciones y Transportes motiva dicha solicitud.*
- El personal del Instituto tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan (Artículo 82). *La Policía Federal Preventiva, desde 1999 tenía la facultad, con excepción del personal de sanidad, de inspeccionar la entrada y salida de migrantes; sin embargo, la Ley de Migración retoma la disposición original de la Ley General de Población de 1974 y elimina a la Policía Federal para realizar dicha inspección.*
- Recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente (Artículo 93). *Esta normatividad amplía el ámbito de competencia del INM, ya que de la existencia de un posible hecho delictuoso debe conocer el Ministerio Público, según lo establecido en el Artículo 21 constitucional. Dicha disposición podría ser incluso anticonstitucional.*

Procedimiento Administrativo Migratorio:

La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en la Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. *Se debate sobre el término “presentación”, para cambiarlo por “detención.” Al respecto es importante conocer las implicaciones de tales términos: la presentación ocurre cuando se requiere la presencia de una persona para desahogar una diligencia, la detención es un acto restrictivo de libertad en el que se somete a encierro a una persona. En sentido material la presentación de migrantes de hecho constituye una privación legal de la libertad. Sin embargo, al ser un acto administrativo no está autorizada la privación de la libertad por más de 36 horas, como lo establece el párrafo cuarto del Artículo 21 constitucional: ‘Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.’ En este sentido, la privación de la libertad por más de 36 horas no constituye propiamente una detención.*

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las

estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en la Ley.

Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en la Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate. *Anteriormente no se establecía la obligación de fundar, motivar y registrar en actas la inadmisibilidad; ahora, con esta disposición se regula de mejor manera y se reduce la discrecionalidad del personal a cargo.*

El Instituto 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.

La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto 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 comparación con la Ley General de Población, estos nuevos ordenamientos reducen el margen de discrecionalidad de la autoridad migratoria, ya que anteriormente los requisitos eran mínimos.*

Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación migratoria.

En tanto se determina la situación migratoria, se recurre a la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias, en lugares habilitados para ello, o bien, podrán ser entregados en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos.

Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos por la Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal. *Esto no excede de sus atribuciones, porque el Estado puede recurrir a la coacción en caso de incumplimiento de los mandatos legales y el instrumento de control es precisamente la policía. Para la presentación, la policía debe actuar por solicitud del Instituto, no por cuenta propia para la presentación, pues ello sí constituiría una violación a la Ley.*

Para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares que estime convenientes (no se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias). *Anteriormente sí se podían habilitar los centros de prisión preventiva.*

Dichas estaciones se regirán bajo los principios de respeto a los derechos humanos, preservación de la unidad familiar, interés superior del menor, entre otros, como los contenidos en el Artículo 109 de la Ley. Además, el Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el acceso de organizaciones de la sociedad civil.

Resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. *Sobre este plazo, no hay fundamento en la exposición de motivos que lo sostenga; sin embargo, atendiendo a la imposibilidad de acceder a los documentos necesarios, es de suponer que se convino el plazo adecuado para las autoridades migratorias que fueran menos lesivas para los migrantes en las estaciones migratorias. No obstante, la ampliación del plazo hasta 60 días puede considerarse de mayor afectación para los sujetos a este procedimiento, el cual no deja de ser administrativo: el alojamiento en las*

estaciones migratorias podrá exceder de los 15 días hábiles cuando se actualicen los supuestos establecidos en el Artículo 111 de la Ley, teniendo un plazo de hasta 60 días para resolver. Por lo contenido en la fracción V de dicho Artículo, incluso se puede ampliar el plazo de 60 días cuando se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional, o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

Retorno Asistido:

El Artículo 114 de la Ley establece que corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el Artículo 33 de la Constitución Política. *Sin embargo, este Artículo dice, en su párrafo segundo, que 'el Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.' En otras palabras, no hay un procedimiento establecido en la Ley específicamente para regular esta hipótesis, en todo caso habrá que remitirse al reglamento, pero el Artículo 33 constitucional no lo establece en esto términos.*

El retorno asistido de mayores de dieciocho años que se encuentren irregularmente en territorio nacional se llevará a cabo a petición expresa del extranjero y durante el procedimiento se garantizará el pleno respeto de sus derechos humanos. *Esto constituye un avance en la dignidad humana de los migrantes, ya que anteriormente no se establecía que el retorno asistido se daba por voluntad del migrante, lo cual ahora es un requisito indispensable.*

El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá detenido en la estación migratoria.

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.

Respecto de la migración de menores de edad, la Ley es bastante detallista sobre sus procederes, según se observa en el Artículo 112: cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del Instituto, quedará bajo su custodia, y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos.

Un menor, excepcionalmente será confinado a una estación migratoria, ya que por Ley debe ser remitido, para su cuidado, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF). Además, el personal del Instituto que entreviste a los niños, niñas y adolescentes deberá ser especializado en la protección de la infancia y también un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas.

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia. Incluso podrían no ser deportados atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección, sujetándose a un procedimiento de regularización de su situación migratoria.

Los extranjeros que con motivo del procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido regresen a su país de origen o de residencia, serán puestos a disposición de la autoridad competente en el país receptor, en la forma y términos pactados en los instrumentos interinstitucionales celebrados con los países de origen. *La Ley no lo establece, pero ello debería constar en actas, firmadas por los países receptores.*

Los extranjeros sujetos a deportación, deben agotar las hipótesis contenidas en el Artículo 144 de la

Ley. Sin embargo, es de importancia observar lo contenido en la última parte de la fracción IV, que establece que será sujeto de deportación el extranjero que ‘por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública.’ *Para continuar con la certeza jurídica que se ha manejado a lo largo de la Ley es importante especificar a qué antecedentes se refiere, quizá sean los penales, pero ello debe establecerse de forma específica.* Esto se reitera en el último párrafo de dicho Artículo 144, que establece que ‘en el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.’

Otros Avances de la Ley de Migración:

- El visitante por razones humanitarias, contenido en el Artículo 52, fracción V, en los casos en que el extranjero sea ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional; niña, niño o adolescente migrante no acompañado; solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano; o cuando la Secretaría considere que existe una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país. *El Estado amplía la protección a los extranjeros, sin embargo, habrá que remitirse al Reglamento de la Ley de Migración para saber qué tan probable es el otorgamiento de tal calidad migratoria.*
- El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes (Artículo 76). *Este Artículo es muy importante, ya que las organizaciones en favor de los migrantes, anteriormente estaban completamente desprotegidas, incluso eran criminalizadas.*

Esta protección se complementa con lo establecido en el Artículo 159: ‘No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.’

Aportes del Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria:

El Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria (GTPM) en el texto *Aportes al debate. Marcos: normativo y de política migratoria*, en coordinación con diversas instituciones, se dio a la tarea de analizar las implicaciones normativas derivadas de la publicación de la Ley de Migración, en el ámbito de los derechos humanos. Entre sus aportes se encuentra:

- Ampliar la dignidad humana, anteponiendo el término persona a la palabra migrante/extranjera.
- Eliminar los conceptos de seguridad nacional, pública y fronteriza.
- Cambiar los términos “presentación” por “detención” y “alojamiento temporal” por “privación de la libertad”.
- Eliminar la facultad del Instituto para recibir y atender denuncias en contra de extranjeros, por la posible comisión de delitos.
- Eliminar la facultad de la Policía Federal para actuar en auxilio del Instituto.
- Eliminar la facultad del Instituto para el control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional.
- Reducir el término de 15 días a 36 horas y de 60 días a 15 días.
- Incorporar la figura de un juez. *Dado que la Ley se refiere a un procedimiento administrativo y no jurisdiccional, el juez no tiene cabida ya que forma parte de las funciones jurisdiccionales del Estado. En otras palabras, el juez sólo puede actuar desde un órgano jurisdiccional y no administrativo, en este caso, si se implementa la figura de un juez es probable que se desvirtúe la naturaleza administrativa de la migración.*

Ahora bien, el juez sí tiene cabida cuando existen recursos jurisdiccionales, es decir, que se llevan ante un órgano competente, por ejemplo el juicio de amparo se presenta ante un órgano creado para dirimir controversias de cualquier autoridad, incluso administrativas, pero para llegar a la sentencia se debe iniciar un procedimiento completamente diferente ante el órgano jurisdiccional al ya iniciado en el órgano administrativo.

Reformas:

El día 4 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 112 de la Ley de Migración. Entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Se reforma el primer párrafo, fracción I y se adiciona un tercer párrafo a la fracción VI del Artículo 112 de la Ley de Migración. Este ordenamiento trata lo relativo a la protección de niñas, niños y adolescente en el procedimiento migratorio.

Entre los cambios principales se encuentra que para ampliar la protección de niñas, niños y adolescentes se dará aviso al consulado de su país (aunque no dice que sea de origen o residencia). Además, cuando por circunstancia excepcional las niñas, niños o adolescentes se encuentren en estaciones migratorias, se dará aviso a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño.

También se añade un tercer párrafo a la fracción VI del mismo Artículo: *'Tratándose de niña, niño o adolescente migrante nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, garantizar el eficaz retorno asistido del menor con sus familiares adultos, atendándose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales del DIF y del Distrito Federal que corresponda, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras. Atendiendo al interés superior del menor, éste es un acierto en la Ley de Migración, ya que el DIF es un órgano especializado en procurar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes.*

El Reglamento de la Ley de Migración

El Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. Dicho Reglamento es mucho más amplio en cuanto a sus procedimientos y describe mejor las facultades conferidas a las autoridades migratorias en comparación con el Reglamento a la Ley General de Población.

No ha tenido reforma alguna, pero es necesaria por las reformas a los Artículos 112, 3 y 25 de la Ley de Migración de junio 2013 sobre los derechos de niñas, niños y adolescente migrantes y el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, respectivamente. La reforma al Artículo 112 incluye la supervisión de las niñas, niños y adolescentes, no sólo por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también obliga al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño, como órgano especializado. La reforma al Artículo 3 define al Servicio Profesional de Carrera Migratoria y la del Artículo 25 regula la relación de esta institución con los servidores públicos y estipula que su organización y funcionamiento deberán establecerse en el Reglamento de la Ley de Migración. Es por esto que se deben modificar las disposiciones correspondientes al Reglamento.

El Reglamento, al igual que la Ley de Migración contiene grandes ventajas, pero también grandes baches que deben superarse si lo que se pretende es llevar a cabo una política migratoria que respete los derechos humanos de las personas migrantes.

Entre las ventajas se encuentra lo contenido en el Artículo 5 que establece en su fracción I, que para tomar las definiciones de política migratoria, la Secretaría deberá formular propuestas y recoger las

demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil. *Como se observa, el alcance de participación se expande a otros sectores no contemplados en la Ley de Migración, los cuales que pueden aportar diferentes perspectivas de análisis.*

Asimismo, el Artículo 10, que respecto de la definición e instrumentación de la política migratoria y de los programas, establece que se deberán tomar en cuenta los estudios e investigaciones sobre la materia y los análisis de las estadísticas migratorias, *se encamina a lograr la armonía entre los estudios y las políticas y normatividad aplicable en la materia, ya que sucede muy a menudo que el legislador o el ejecutivo creen normas generales discordantes con la realidad.*

Por su parte, el Artículo 70 delimita lo dispuesto por el Artículo 81 de la Ley, que establece que la Policía Federal sólo actuará a solicitud expresa del Instituto, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. *De esta manera, según lo contenido en la Ley y el Reglamento, la participación de la Policía Federal se reduce al auxilio del Instituto y no, como anteriormente se regía en la Ley General de Población, podrá tener facultades que le son propias del Instituto Nacional de Migración.*

Una ventaja más es la contenida en el Artículo 130, ya que regula que la Secretaría, atendiendo al principio de facilitación de la movilidad internacional de personas establecerá o suprimirá requisitos o facilidades para el ingreso, permanencia, tránsito y salida de personas extranjeras en la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas. *De esta manera, este principio rector deberá ser observado ante cualquier disposición de la Secretaría, lo contrario sería violatorio del Reglamento y de la Ley por lo dispuesto en los Artículos 18, fracciones I y III, 35 y 51 y, por lo tanto, incluso podría ser apelable o materia del juicio de amparo si se llegase a contradecir dicho ordenamiento.*

Otro avance lo constituye la regularización de situación migratoria que podrá autorizarse a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, cuando demuestre que ha transcurrido el plazo de sesenta días hábiles en la estación migratoria y que se ubique en las hipótesis previstas en los Artículos 111 de la Ley y 144 del Reglamento.

Sobre los desaciertos de este Reglamento se encuentra, en principio, que deja en el aire muchas disposiciones que podrían ser reguladas directamente en este texto normativo, así pues, en cuestiones como los requerimientos específicos de las instalaciones, los medios para recabar la información de los mexicanos y extranjeros, los horarios, registros, el tránsito inmediato de pasajeros, los lineamientos para la emisión de visas ordinarias y demás disposiciones administrativas de carácter general serán publicadas con posterioridad en el Diario Oficial de la Federación.

También se observa que da demasiado peso a la capacidad adquisitiva de quienes son solicitantes de visa, ya que en reiteradas ocasiones es requisito indispensable el aseguramiento de la solvencia económica del extranjero para poder ingresar, permanecer o transitar en territorio nacional. Estas disposiciones son propias de políticas excluyentes y van en contra del trato equitativo entre nacionales y extranjeros establecido en el Artículo 2 de la Ley de Migración.

Lo mismo ocurre con el sistema de puntos para que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia permanente, ya que es inaccesible, salvo para quienes tienen capacidades económicas y laborales suficientes a consideración de lo establecido en el propio Reglamento.

Sobre el procedimiento para la detección, identificación y atención de personas extranjeras víctimas de delito cabe mencionar que el Instituto no está facultado para conocer de un posible hecho delictivo aunque se haya cometido en contra de extranjeros, esto es facultad del Ministerio Público, por lo que el Instituto debe informar al extranjero de su derecho a la procuración y administración de justicia, esto es, del derecho que tiene de denunciar el hecho delictivo ante las agencias del Ministerio Público. El Instituto

no debe iniciar un procedimiento especializado sobre posibles hechos delictivos cometidos contra extranjeros, y menos iniciar una investigación sobre el extranjero (Artículo 178), ni clasificar la situación migratoria de regular (Artículo 179) o irregular (Artículo 180).

En caso de que el Instituto considere que se ha cometido un delito en contra de persona extranjera debe solicitar al Ministerio Público que se inicie una investigación, únicamente. Posteriormente podrá iniciar los procedimientos administrativos correspondientes.

Otro enorme error de este Reglamento es que no contempla en ninguno de sus ordenamientos el tema de retorno migratorio, por lo que es importante que este Reglamento se actualice en el tema y lo regule conforme a derecho, ya que la ausencia de su reglamentación deja un gran margen a la interpretación, la cual podría ser perjudicial para los migrantes de retorno.

Como se dijo anteriormente, este Reglamento contiene grandes aciertos y grandes desaciertos. Sin embargo aún falta regular algunos detalles para depurar la finalidad de cada Artículo, como los siguientes:

El Artículo 31 establece que para la instrumentación de los programas de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto, se deberá elaborar y mantener actualizado un diagnóstico de necesidades. Sin embargo, *¿con en base en qué parámetros se elaborará ese diagnóstico? Y ¿quién lo elaborará?*

El párrafo segundo del mismo Artículo establece que los programas de formación, capacitación y profesionalización para los servidores públicos del Instituto deberán contener, entre otros, la impartición de temas sobre derechos humanos, normatividad migratoria, perspectiva de género y atención a grupos vulnerables dentro de los flujos migratorios. *Al respecto se considera que también es importante tratar lo respectivo a preservar la unidad familiar y el interés superior de niñas, niños y adolescentes.*

El Artículo 36 regula el cierre temporal de lugares destinados al tránsito internacional de personas, el cual podrá decretarse por causas de interés público en cualquier tiempo y a partir del momento que determine la Secretaría. *Para decretar la causa de interés público es importante definir los supuestos por los que se considera que efectivamente se viola dicho interés.*

El Artículo 67 establece que el Instituto Nacional de Migración inspeccionará los medios de transporte para comprobar la información que les sea presentada respecto de las personas que viajen a bordo de éstos. *No obstante lo anterior, es importante estipular que en esta inspección se deben respetar los derechos humanos de los pasajeros.*

La fracción III del Artículo 117 establece que en la atención de las solicitudes de autorización de visa ante el Instituto, la oficina consular podrá solicitar al Instituto reconsiderar la autorización con motivo del resultado de la entrevista consular, entre otros casos, cuando exista algún impedimento para que la persona extranjera ingrese a México. *No obstante, no establece a qué impedimentos se refiere o qué disposición jurídica los contiene.*

El Artículo 125, en su fracción VIII, establece que uno de los criterios de selección en el sistema de puntos es el conocimiento de la cultura mexicana. *Sin embargo, esta disposición es muy ambigua, ya que primero se deberían establecer los parámetros sobre lo que se considera la cultura mexicana.*

El Artículo 196 que establece que 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. *Esta disposición da un margen discrecional para la actuación de otras instituciones, como lo es la Policía Federal e incluso el ejército, ya que no especifica qué institución está facultada para intervención en estos casos. Además solicitará tal intervención con el simple hecho de la "presunción" de un riesgo, y no de un riesgo "fundado" como debería ser en último caso. Además, dado que se está ante un asunto administrativo, la presunción de riesgo no es suficiente para actualizar la necesidad de la intervención de instituciones encargadas de controlar el orden público, en todo caso la intervención se justifica*

cuando se actualice el riesgo. En este sentido, el Artículo 196 no debería facultar a otras instituciones diferentes al INM para la intervención en grado de colaboración en la verificación y revisiones migratorias.

El Artículo 198 establece que la autoridad migratoria podrá solicitar la participación de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para el desahogo de visitas de verificación y revisiones migratorias, en los casos en que, atendiendo a las situaciones particulares, se considere conveniente su intervención. El Instituto podrá celebrar convenios de colaboración con las procuradurías de justicia estatales para los efectos de este Artículo. *Este Artículo no establece el objetivo de la participación de las procuradurías generales, la cual sólo se justifica si éstas acuden por motivo del conocimiento de un hecho delictivo cometido en contra de los migrantes o por los migrantes retenidos, lo cual debería detallarse en este ordenamiento, ya que abre un amplio margen a la interpretación.*

El penúltimo párrafo del Artículo 207 establece que de toda visita de verificación se realizará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique, si aquél se hubiere negado a proponerlos; de toda acta se dejará copia con quien se entendió la diligencia aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento del que se trate, siempre y cuando el personal comisionado haga constar tal circunstancia en la propia acta. *Esta disposición deja abierta la puerta la impunidad en las diligencias ya que no es obligatoria la firma de quien entendió de la diligencia.*

El Artículo 216, que trata sobre el otorgamiento en custodia de personas extranjeras a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, establece que en caso de que la persona extranjera se sustraiga a dicho cumplimiento, se dejará sin efectos la misma, haciéndose efectiva la garantía otorgada y emitiéndose la alerta migratoria correspondiente. Asimismo, la persona moral o institución involucrada será inelegible por el Instituto en futuras solicitudes de otorgamiento de custodia, a menos que lo autorice la Secretaría mediante oficio debidamente fundado y motivado. *Que la persona moral o institución involucrada sea inelegible por el Instituto en futuras solicitudes es desproporcional al daño, es decir, que esta sanción es excesiva, además de que ya se hizo valer la garantía fijada a juicio de la autoridad migratoria (Artículo 115).*

En el Artículo 222, segundo párrafo se establece que durante el procedimiento administrativo migratorio, las personas extranjeras tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español, y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas; *sin embargo, en este Artículo falta una de las figuras esenciales del debido proceso que es la garantía de una representación adecuada, la cual debe ser asegurada por el Estado.*

El Artículo 234 establece que en casos de que el alojamiento exceda los quince días hábiles a que hace referencia en el Artículo 111 de la Ley, la autoridad migratoria deberá notificar al alojado, mediante escrito debidamente fundado y motivado, acerca de las causas por las que su estancia en la estación migratoria o estancia provisional podrá exceder este tiempo. Dicha notificación deberá realizarse dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir del día hábil siguiente a que venza dicho término. *Sin embargo, el plazo de tres días es excesivo, ya que en virtud de que sea tenido 15 días para resolver lo conducente a la situación migratoria de la persona alojada, la resolución correspondiente a la ampliación de tal plazo debería ser inmediata, y no exceder de 24 horas.*

El Artículo 235, que regula los casos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado establece que el alojamiento de estas personas en las estaciones migratorias podrá ampliarse, en tanto no se haya emitido resolución a su solicitud. *No obstante, el Artículo 111 de la Ley de Migración que contiene lo relativo a la ampliación del plazo de 15 días en estaciones migratorias, no contempla este supuesto. De esta*

manera, el Reglamento sobrepasa a la Ley, ya que regula disposiciones que la propia Ley no establece, lo que podría ser incluso objeto de impugnación.

El Artículo 244, que regula el periodo de restricción de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras a quienes se haya resuelto su deportación establece un rango que va desde uno a veinte años dependiendo de las circunstancias especiales de cada caso (o incluso la deportación definitiva). *Sin embargo, el margen es muy amplio y la forma de particularizar una temporalidad para cada caso no está establecida en el Reglamento. Por ejemplo, si la persona extranjera ingresó al territorio nacional sin la autorización correspondiente de la Secretaría de manera reincidente, el plazo de restricción podrá ser de dos a diez años, es por ello que se hace necesario determinar bajo qué fundamentación se impondrá una restricción determinada.*

2.2.3 El Reglamento Interior de la SEGOB

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, abrogando el Reglamento Interior del 30 de julio de 2002.

Especial mención merece el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, ya que durante su vigencia se dan importantes cambios en materia migratoria. Desde su expedición establecía que la Secretaría de Gobernación contaba, para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, de diversos servidores públicos y unidades administrativas. Entre los primeros se contemplaba el Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios y respecto de las segundas, la Dirección General de Servicios Migratorios. Es importante mencionar que la denominación “Dirección General de Servicios Migratorios” se creó en 1977, ya que en la Ley General de Población de 1974 no se contemplaba. La Dirección General de Servicios Migratorios constituye el antecedente del Instituto Nacional de Migración.

En el Reglamento Interior de 1989 se especificaban las funciones genéricas de todas las Subsecretarías, incluida la Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, las cuales estaban contenidas en el Artículo 6. Las funciones de la Dirección General de Servicios Migratorios estaban contempladas en el Artículo 17 y básicamente ejercía las atribuciones que sobre asuntos migratorios señalaban a la Secretaría la Ley General de Población.

El 19 de octubre de 1993 se publicó el Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Se componía de 16 Artículos, entre ellos se normaba la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios (Artículo 2); las atribuciones del INM (Artículo 3); su integración (Artículo 4); las atribuciones del Comisionado del Instituto (Artículo 7) y de quienes integraban al INM (Artículos 8 al 13); además, incorpora un Artículo relativo a las estaciones migratorias (Artículo 15).

En esa misma fecha se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, suprimiendo la Dirección General de Servicios Migratorios, contenida en el Artículo 2 de dicho Reglamento Interior, y el Artículo 18, que contenía las facultades relativas a tal Dirección.

Posteriormente, con la expedición del Reglamento Interior del 31 de agosto de 1998 se abrogaron el Reglamento Interior de 1989 y el decreto que creó el Instituto Nacional de Migración de 1993 como órgano técnico desconcentrado. Sin embargo, el INM no dejó de existir, sólo “volvió a nacer” ahora integrado en el Reglamento Interior. Entre los cambios principales de este Reglamento se encuentran que la figura del Subsecretario de Población y de Servicios Migratorios subsiste, la Dirección General de Servicios Migratorios se elimina de forma definitiva y las atribuciones del INM ahora están contenidas en la sección IV (Artículos 41 al 60) del Reglamento Interior. Debido a este cambio, las atribuciones que anteriormente estaban contenidas en el Decreto que dio origen al INM ahora se incorporan al Reglamento Interior.

En el nuevo Reglamento Interior se encuentra que elimina a la Policía Federal de Migración

contemplada en el Reglamento Interno de 1993 para convertirse en la Unidad de Verificación y Vigilancia (Artículo 41), se crea un consejo directivo, y otro técnico (Artículo 44), se añade la obligación del Comisionado del INM de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes, y difundir el respeto a los mismos (Artículo 48, fracción VII); y la obligación de la Coordinación de Control de Migración de coordinar, supervisar y evaluar la aplicación del Reglamento Interno de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros alojados provisionalmente (Artículo 50, fracción III). Anteriormente, el decreto de 1993 establecía que el Comisionado del Instituto estaba encargado de dirigir y controlar el funcionamiento y operación de las estaciones migratorias; en este reglamento se comienza a definir qué autoridades diferentes al Comisionado, son las encargadas de regular la estancia de extranjeros en dichas estaciones.

El 30 de julio de 2002 se reforma nuevamente el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. En este reglamento, la anterior Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios se transforma en la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y el Instituto Nacional de Migración tiene su fundamento legal en el Artículo 36 fracción V, que regula lo relativo a los órganos administrativos desconcentrados.

Derivado de la creación de la Ley de Migración del 25 de mayo de 2011 se reforma este Reglamento Interior el 15 de agosto de 2012 para incorporar el Artículo 22 bis que regula lo correspondiente a la Unidad de Política Migratoria. De igual manera, se reforman los Artículos 50 a 70, correspondientes al INM.

El Artículo 22 bis establece que la política migratoria del país tomará en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Como se observa, la ideología de seguridad nacional se hace presente por primera vez en un Reglamento Interior. Así mismo, es importante recordar que esta Unidad no sólo debe tomar en consideración los principios de la Ley de Migración, sino que se debe regir con base en ellos, es decir, debe respetar y hacer valer en todo momento los principios contenidos en el Artículo segundo de la Ley de Migración.

Lo relativo al Instituto Nacional de Migración se encuentra contenido en la sección V del Reglamento Interior (Artículos 55 a 73). Entre los cambios más importantes derivados de la reforma de 2012 se encuentran:

- Se elimina la Unidad de Verificación y Vigilancia.
- Se elimina el Consejo Directivo, pero subsiste el Consejo Técnico como órgano de consulta.
- Establece como obligación del Comisionado del Instituto promover y coordinar las acciones operativas para que los mexicanos y extranjeros tengan un trato digno y respetuoso de sus derechos humanos durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional.
- Da fundamento legal a los grupos de protección a los migrantes.
- Crea un Consejo Ciudadano.
- Regula con mayor detalle las estancias migratorias, que están a cargo de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria.
- Otorga la facultad a la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia de proponer los proyectos de acuerdos delegatorios de los servidores públicos del Instituto, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Otorga la facultad a la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia de vigilar y coordinar que las disposiciones previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se atiendan.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente, como ya se dijo, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013.

En su Artículo 2 establece que al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma, quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de

servidores públicos, unidades administrativas y organismos desconcentrados. En materia migratoria se auxilia del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos (apartado A, fracción III); la Unidad de Política Migratoria (apartado B, fracción VI); y el Instituto Nacional de Población (apartado C, fracción III).

De nueva cuenta, este Reglamento Interior no contiene un apartado dedicado únicamente a las atribuciones de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, aunque si trata sobre las facultades genéricas de las Subsecretarías, contenidas en el Artículo 6.

Entre las atribuciones de la Unidad de Política Migratoria contenidas en el Artículo 21, destacan que se repite el anterior desacierto de proponer a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, en coordinación con las instancias competentes, la política migratoria del país, tomando en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración, en un marco de respeto a los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional. Del Artículo 21, destacan las siguientes fracciones:

III. Recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, y de la sociedad civil para la formulación de la política migratoria en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; así como coordinar los mecanismos y los grupos de trabajo que sean necesarios para tal efecto. *El Reglamento de la Ley de Migración es más amplio en cuanto a los sujetos que pueden intervenir en la creación de la política migratoria. Este Artículo podría acondicionarse para abarcar los mismos rubros que el Reglamento.*

VI. Promover y elaborar, previa consulta con las autoridades competentes, directrices, estrategias, programas y acciones públicas orientadas a la protección, asistencia e integración de migrantes al retorno a territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, así como en materia de regulación, control y verificación migratoria. *A pesar de que este Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación toca el tema del retorno y reinserción social, el Reglamento de la Ley de Migración no lo aborda, por lo que es necesario extenderse en los procedimientos que se deben llevar a cabo para lograr dicho objetivo.*

Lo relativo al Instituto Nacional de Migración se encuentra contenido en la sección III del Reglamento Interior (Artículo 77 a 94). Entre algunos puntos que destacan sobre el Instituto Nacional de Migración se encuentra los siguientes:

El Artículo 77 establece que el Instituto Nacional de Migración para su operación contará con un Consejo Técnico que será un órgano de consulta y que se integrará, entre otros, por el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. *De nueva cuenta se observa que se liga el tema migratorio con el de seguridad nacional; el tema administrativo se desvirtúa para convertirse en un aspecto de seguridad y por lo tanto otorga la facultad de que, en aras de la "Seguridad Nacional" se puedan flexibilizar las normas.*

Los Artículos 78 y 85 regulan lo relativo a los grupos de protección a migrantes. El primero de ellos faculta al Comisionado del Instituto Nacional de Migración para emitir las disposiciones que regulen la integración y el funcionamiento de los grupos de protección a migrantes, así como coordinar su operación. El segundo establece que entre las atribuciones de la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación deben coordinar la operación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes creados por la Secretaría; y coordinar y supervisar la ejecución de los lineamientos y estrategias necesarias para la prestación de los servicios que brindan los grupos y programas de protección a migrantes y evaluar su operación.

El Artículo 84 establece que son atribuciones de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de la normatividad y disposiciones administrativas correspondientes a las estaciones migratorias.

Este Reglamento Interior, respecto del Instituto Nacional de Migración no cambia en grandes aspectos. Sin embargo, subsana un grave error que contenía su predecesor y es que anteriormente se dejaba un gran margen discrecional al Comisionado del Instituto, a la Unidad de Operación, a las Direcciones y al Centro de

Evaluación y Control de Confianza, ya que en las últimas fracciones de los Artículos que los regulaban, se permitía la posibilidad de que el Secretario o, en su caso, el Comisionado, otorgaran mayores atribuciones atendiendo a otras disposiciones jurídicas aplicables.

2.3 Los Manuales de Organización y de Procedimientos del INM

El marco jurídico-administrativo aplicable al Instituto Nacional de Migración es vasto, y en este diagnóstico se examinarán únicamente los instrumentos que se consideran de mayor importancia. Como se verá más adelante, en algunos ámbitos el INM carece de normas formales, como es el caso respecto del uso de la fuerza. En otros ámbitos, la aplicación de las reglas y procedimientos está influenciada por el desconocimiento de los servidores públicos o por la ocurrencia de prácticas informales.

La poca o nula reglamentación de ciertas funciones de los servidores públicos del INM permite, y de hecho requiere, que estos últimos definan sus propios criterios de actuación. Las interpretaciones que se hacen, dentro del margen de discrecionalidad disponible, junto con los débiles mecanismos de control y supervisión que reinan dentro del Instituto, pueden derivar en malas prácticas, si no en violaciones a los derechos de los migrantes.

Con solicitud de información número 0411100052612 Insyde solicitó el documento que contuviera el manual de organización y de procedimientos del Comisionado, de todas las Direcciones Generales, de las Delegaciones, del Secretario Particular y representantes del Instituto Nacional de Migración. En respuesta, el Comité de Información del INM ofreció la entrega de los manuales de organización a cambio de un pago de MX\$2,053.50 y declaró como reservada por un periodo de ocho años, la información contenida en los manuales de procedimientos, argumentando que su difusión podría vulnerar la seguridad nacional. Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que a) no se comprobó que una fuente documental física fuera el único medio disponible de la información, por lo cual no se tendría que cobrar el costo de reproducción de copias simples de los manuales de organización, y b) la naturaleza de los manuales corresponde a comportamientos genéricos y la opacidad de los procedimientos propicia violaciones a los derechos humanos. El IFAI resolvió a favor de Insyde, determinando que el INM no había manifestado la fundamentación ni la motivación de las reservas, y ordenó la entrega de los manuales a través de CD. A pesar de que la solicitud de información se realizó en septiembre de 2012, a la hora de concluir la investigación Insyde aún no había recibido los manuales.

En paralelo a este proceso, se hicieron gestiones para obtener por lo menos algunos de los manuales por medio de la biblioteca del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB. De esta manera se consiguieron archivos electrónicos de 17 manuales de organización y de procedimientos, cuya versión data del 2007. Es muy posible que ésta no sea la versión más reciente. Si esto fuera el caso, el análisis que este diagnóstico hace de la estructura y de los procedimientos del INM no estaría del todo actualizado.

Con solicitud de información número 0411100044313 Insyde solicitó confirmación de que los manuales de 2007 (de Organización General, de Organización Específico y de Procedimientos) son los manuales vigentes con los que opera el INM. Sin embargo, la Unidad de Enlace del Instituto negó la información, respondiendo que la solicitud no se refirió al acceso a un documento específico. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir aún no había sido resuelto.

Cabe mencionar que con la entrada en vigor del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se modificó la estructura orgánica del INM, razón por la cual el Instituto inició los trabajos tendientes a elaborar los manuales que definirán la nueva estructura y funciones correspondientes a cada una de las áreas que lo integran. En vista de estas circunstancias no queda claro si, en respuesta a la solicitud de información

número 0411100052612, el INM hubiera entregado la versión actual de sus manuales.

Los manuales que se analizan en este capítulo son el Manual de Organización General del INM (2007), el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones (2007), el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007), el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria (2007) y el Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007). El análisis se realizó con miras a conocer más sobre el funcionamiento del INM y sus distintas unidades administrativas, la posible duplicación de funciones, así como la vulnerabilidad de los procedimientos a una posible corrupción. Los manuales y lineamientos pertinentes a temas específicos, tales como la protección de migrantes, el control y la verificación migratoria, la detención, y la deportación o repatriación, se consideran en capítulos posteriores. Si bien el análisis de los manuales combina una narración de las funciones y procedimientos con una serie de observaciones valorativas al respecto, esta parte de la investigación tiende más hacia lo descriptivo, porque Insyde no cuenta con la totalidad de los elementos para determinar de qué manera las funciones y procedimientos en realidad se implementan. El análisis de los manuales se divide de tal manera que los siguientes apartados ofrecerán las observaciones, mientras el Anexo 1 contendrá la narrativa de las funciones y procedimientos de las distintas unidades administrativas.

2.3.1 El Manual de Organización General del INM (2007)

El Manual describe los antecedentes históricos del Instituto, las bases jurídicas que permiten su operación, el marco normativo que constriñe sus facultades,⁶¹ su visión, misión y objetivo, así como su estructura orgánica y la descripción de sus funciones.

El Manual es un compendio declarativo de objetivos y funciones, pero no describe detalladamente las tareas de cada área, por lo que aparentemente algunos objetivos y funciones están traslapados. Intenta describir una estructura funcional, pero no permite determinar el grado de especialización de cada área. Tampoco define las relaciones horizontales en el Instituto, es decir, la interdependencia o coordinación y cooperación entre coordinaciones o entre direcciones adscritas a diferentes coordinaciones.

El Instituto, al no ser una entidad autónoma sino sectorizada a la Secretaría de Gobernación, tiene más de una instancia directiva, conjuntadas en el Consejo Directivo que es un mecanismo de control de las decisiones que habrá de tomar el Comisionado; mientras que el Consejo Técnico es un mecanismo de contrapeso, al menos en cuanto a la provisión de información de la que se tiene que servir el Comisionado para su gestión.

El Manual no define las instancias o titulares que integran la Comisión Interna de Administración y Programación, por lo que no se puede determinar si sus funciones se traslapan o no con las que tienen la Coordinación de Asesores y la Coordinación de Planeación e Investigación, pues las tres instancias tienen como facultades proveer información de apoyo para las decisiones del Comisionado, y las dos últimas tienen como facultad recomendar medidas correctivas y de modernización del Instituto. La Contraloría Interna también señala, a través de las auditorías, qué medidas correctivas, en su caso, debe implementar el Instituto para mejorar su gestión.

La estructura de mandos medios tiene unidades administrativas que responden al proceso migratorio, si se considera que éste incluye al menos el control, la verificación, revisión, presentación, detención y el retorno asistido o la deportación de los migrantes. Las Coordinaciones que planean, controlan y ejecutan las acciones implicadas en el proceso migratorio son la de Regulación Migratoria y la de Control y Verificación Migratoria. Su ubicación en el orden del organigrama de la dependencia hace suponer que la gestión del

61 Se refiere a la Ley General de Población, su Reglamento y al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

proceso migratorio es la función más importante del Instituto. Sin embargo, en congruencia con esto, debería seguir en ese orden la Coordinación de Delegaciones, ya que tiene que supervisar la operación de las etapas del proceso migratorio, operación que realiza justamente el personal de las delegaciones.

La Coordinación de Regulación Migratoria se encarga del tramo de control del flujo migratorio, de manera normativa pero también autoritativamente. La de Control y Verificación Migratoria vigila que todo el proceso migratorio se lleve a cabo conforme a lo dictado por la Coordinación de Regulación Migratoria, desde el tramo de control hasta el retorno o la deportación.⁶²

Por la importancia de sus funciones, la Coordinación de Control y Verificación Migratoria tiene la estructura más grande de los mandos medios y es la que concentra el mayor peso operativo, e incluso político del Instituto,⁶³ ya que puede determinar las acciones que deben centralizarse; establece el manejo de la información que tiene carácter de seguridad nacional y controla y unifica la comunicación con las agencias estadounidenses y nacionales de seguridad.

No se cuenta con evidencia de la existencia previa de la Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales en la estructura del Instituto, pero parece una coordinación hecha *a modo*, ya que sus funciones podrían ser desempeñadas por otras unidades como la Coordinación de Asesores y la Coordinación Jurídica, en cuanto a la coordinación de relaciones con otras instancias nacionales e internacionales y al estudio y propuesta de disposiciones legales.⁶⁴

La Coordinación de Delegaciones, en la norma, está bien estructurada, en congruencia con las funciones de las Delegaciones Regionales (hoy Delegaciones Federales) y éstas a su vez tienen una estructura básica que corresponde con la atención de los tramos del proceso migratorio, aunque carecen de un área jurídica. La estructura de las Delegaciones varía en función del volumen de flujos migratorios y las zonas de entrada y salida más importantes del territorio nacional. Las funciones de las áreas que integran cada delegación no están descritas en el Manual.

La Coordinación Jurídica y la Administrativa tienen funciones claramente definidas, que aparentemente no se traslapan con ninguna otra área o unidad administrativa. Finalmente, la Coordinación de Planeación e Investigación debería denominarse de Planeación y Evaluación, nombre que corresponde adecuadamente con sus funciones.

2.3.2 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones (2007)

El antecedente inmediato de la Coordinación de Delegaciones es la Coordinación de Supervisión y Control Operativo. En 1998 cambió su denominación. La Coordinación desarrolla sus funciones en las 32 Delegaciones Regionales (hoy Delegaciones Federales), una por cada entidad federativa.

Esta Coordinación tiene como principal tarea ajustar las políticas y lineamientos definidos a nivel central a la estructura delegacional, para la debida operación. Es el enlace entre las unidades centrales y las Delegaciones, aunque el Comisionado tiene un mando directo sobre éstas. La protección al migrante, a través de los Grupos Beta, es una tarea cuya planeación y coordinación recae –aparente y únicamente– en esta Coordinación. En apariencia, tiene una estructura muy pequeña para ser un área encargada de la supervisión y evaluación de la operación en las Delegaciones. Es necesario señalar que esta Coordinación tiene facultades para proponer mecanismos de cooperación con los países centroamericanos únicamente, y no con Estados Unidos, a pesar de que las delegaciones también participan en la operación de las repatriaciones que realiza este país. La estructura y atribuciones de esta Coordinación permiten suponer una amplia autonomía de las Delegaciones.

62 El Manual no especifica la vinculación entre estas dos Coordinaciones.

63 No se considera en esta comparación a las Delegaciones Regionales porque funcionan más como unidades autónomas, aunque dependan del Comisionado.

64 Esta Coordinación ha desaparecido de la estructura actual; tampoco hay otra similar.

2.3.3 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007)

La Coordinación de Control y Verificación Migratoria determina los sistemas y mecanismos de inspección y verificación de los flujos migratorios; aplica la legislación en materia migratoria y apoya en los programas de combate al tráfico de migrantes. Aplica las medidas que procedan en caso de incumplimiento de la normatividad aplicable, entre éstas el aseguramiento y expulsión de los extranjeros. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, vigente en 2007, señalaba que una de sus atribuciones era 'sustanciar el procedimiento administrativo migratorio,' como si este procedimiento se constriñera al tramo de control y verificación. Una de sus atribuciones más importantes es la de coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, la estancia y disciplina de los asegurados. Tiene la estructura más grande del Instituto y es la única coordinación que cuenta con un mando intermedio entre el Coordinador y los directores de área.

Esta Coordinación tiene las atribuciones más importantes del Instituto, ya que tiene a su cargo el diseño de políticas y programas para gestionar todo el proceso migratorio, desde el control inicial de los migrantes que transitan por el territorio, hasta el retorno asistido o la deportación de los mismos.

En coherencia con la Ley General de Población, vigente hasta 2007, esta Coordinación es la parte policiaca y hasta judicial del proceso migratorio, establece sanciones y ejecuta castigos, aun cuando sus determinaciones puedan contravenir otros ordenamientos legales. De hecho está a cargo de las tareas en las que se detectan, según los informes de diferentes organizaciones civiles e instancias institucionales, las mayores violaciones a los derechos humanos.

Las instancias que tienen mayor poder dentro de la estructura de la Coordinación son la Subdirección de Verificación Migratoria porque es la encargada de determinar los lineamientos para realizar las visitas de verificación; supervisa el control de las denuncias en contra de los extranjeros y supervisa la sustanciación administrativa de los procedimientos relacionados con las presuntas violaciones de extranjeros.

Hasta el 2011, el Instituto tenía un protocolo operativo para las revisiones migratorias en vías férreas.⁶⁵ En el preámbulo se explica que el Instituto debe elaborar estrategias que permitan combatir el uso del tren para cruzar la frontera ilegalmente, y añade que la criminalidad que existe alrededor de la migración en trenes representa un grave problema de seguridad pública que de no ser combatido puede convertirse en un problema de seguridad nacional.⁶⁶ Este protocolo devela una política para la gestión migratoria que está íntimamente ligada a la política de seguridad nacional, lo que le da un cariz más policiaco que de protección a los derechos humanos.

La Dirección de Información e Investigación Migratoria, por su parte, funge como una instancia de inteligencia y analiza información relevante para la toma de decisiones, por lo que sus criterios, así como el perfil de su personal, inciden directamente en buenas o malas decisiones de política pública en materia migratoria.

Más importantes aún son dos áreas, la Dirección General Adjunta (DGA) de Control y Verificación Migratoria y el Departamento de Enlace con la Policía Federal Preventiva. La primera tiene funciones y atribuciones transversales, a las que debe sujetarse todo el Instituto: la de garantizar que se cumpla el marco legal y la determinación de las acciones que habrán de centralizarse. Adicionalmente, tiene tres atribuciones de mayor gravedad: la determinación de las políticas y lineamientos para el funcionamiento de las estaciones migratorias, así como su supervisión; la determinación de la información que habrá de manejarse con la categoría de seguridad nacional; y el vínculo con las agencias policiacas estadounidenses y las de seguridad nacional mexicanas.

En cuanto al funcionamiento de las estaciones migratorias, los informes de organizaciones como Sin Fronteras dan cuenta de las violaciones a derechos humanos ocurridas en las mismas, aun cuando el

65 Instituto Nacional de Migración, *Revisiones Migratorias en Vías Férreas* (Ciudad de México: INM, 2011).

66 *Ibid.*, 5.

funcionamiento de las estaciones esté regido por un marco normativo que contempla el respeto irrestricto a los mismos. Si en las estaciones migratorias no se cumplen las normas mínimas, entonces existen fallos en la dirección de las estaciones y en la supervisión a nivel central. Los delegados regionales (hoy federales) tienen a cargo la dirección última de las estaciones migratorias, aunque exista un director en cada una de éstas. Es probable también que existan fallos en los procesos de verificación, que determina la Dirección de Estaciones Migratorias a nivel central.

No es menor que esta DGA tenga al mismo tiempo la atribución de coordinar y supervisar las estaciones migratorias y el manejo de la información con categoría de seguridad nacional. El Artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional define a la seguridad nacional como:

las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.⁶⁷

En este marco legal se inscriben las políticas que sigue el Instituto en todas sus atribuciones y procesos. La misma detención (aseguramiento o alojamiento) se asume como una medida que forma parte una política de seguridad nacional.

El uso de este sustento legal para respaldar los aseguramientos hace suponer que para el Instituto, los migrantes asegurados suponen un factor que puede vulnerar a la seguridad nacional y que por esta razón requieren “asegurarse.”

La DGA es un área sustantiva para el desempeño del Instituto como una instancia de seguridad nacional. Esta unidad administrativa puede provocar espacios de opacidad en la gestión del Instituto por tener la atribución de clasificar los documentos en categoría de seguridad nacional. Esta atribución puede usarse indiscriminadamente con el fin de ocultar procesos o prácticas irregulares e incluso ilegales, o bien, ocultar fallas en la estructura institucional y, con ello, evitar sanciones.

Otra área sustantiva es el Departamento de Enlace con la Policía Federal. Sus atribuciones, que trascienden el marco de atribuciones del Instituto, sugieren que este departamento es un apéndice de la Policía Federal, más que un área de enlace, como lo señala su denominación. Para entender ampliamente los alcances de esta Coordinación, es necesario analizar el Manual de Procedimientos de la Coordinación de Delegaciones.

2.3.4 El Manual de Organización Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria (2007)

Las funciones sustantivas de esta Coordinación son las de normar y diseñar tanto los procesos para el despacho de las solicitudes de internación y trámites de estancia o salida del país, como los documentos requeridos para iniciar estos procesos. Además, tiene a su cargo el resguardo de los mismos. Estas funciones pueden exponer a sus empleados a situaciones de corrupción, en colusión con aquellos que trabajan en el área operativa, a nivel estatal, y que están adscritos a las Delegaciones.

Las funciones de esta Coordinación pueden ser fácilmente vulneradas, en caso que los procesos no

⁶⁷ Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2005.

tengan algún tipo de candado, aun cuando exista un área encargada de la supervisión y evaluación de las funciones señaladas. Las funciones más vulnerables son:

- La validación y modificación de los requisitos, formas y formatos de los trámites migratorios.
- La validación de los procesos para despachar las solicitudes y trámites.
- El control y la evaluación de las solicitudes de permisos de internación de extranjeros.
- La autorización de la expedición y reposición de formas migratorias.
- El control y operación del Registro Nacional de Extranjeros.
- La coordinación del funcionamiento del Archivo Migratorio.
- La definición de las políticas y lineamientos para el préstamo de expedientes en los ámbitos central y regional.
- La autorización de los informes sobre la situación migratoria y antecedentes de extranjeros requeridos por unidades administrativas del Instituto, así como por las autoridades judiciales y administrativas competentes.
- La autorización de los certificados y constancias de legal estancia, entrada o salida de territorio nacional, cuando los expedientes correspondientes obren en el Archivo Migratorio Central.

Las Direcciones están divididas de acuerdo a la calidad migratoria que les corresponde validar y cada una está dividida en dos áreas, una que valida y autoriza, y otra que supervisa que estas funciones se realicen adecuadamente. Teóricamente, esta Coordinación es normativa, aunque todavía opera algunas tareas estratégicas y tendría que estar en constante comunicación con las delegaciones, que son las instancias que tienen trato directo con los extranjeros. Siendo así, el Manual debería explicar el mecanismo de coordinación con las delegaciones, pero no se describe o menciona siquiera en el texto.

No están claras las diferencias de tareas entre las Subdirecciones y los Departamentos que tiene a su cargo. El Informe de Labores 2006 de la Secretaría de Gobernación afirma que en el año 2006 se registró la entrada de 47,479 inmigrantes, por mencionar tan sólo un dato que da cuenta de la carga de trabajo que puede tener esta Coordinación, que en teoría tiene 24 personas a su cargo, lo que sugiere que es un área pequeña para las responsabilidades que debe atender. Es importante señalar que en caso de robo de documentación y/o formularios para los trámites, la Coordinación tiene la obligación de denunciarlo ante la Coordinación Jurídica y el Órgano Interno de Control, por lo que es importante conocer el procedimiento que se sigue en estas últimas áreas para denunciar el delito.

2.3.5 El Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007)

Los procedimientos obligan a la recolección de datos específicos y homogéneos sobre los migrantes, pero son demasiado básicos como para conocer problemáticas más amplias sobre su situación. Generalmente incluyen los datos personales del migrante. En el caso de los procedimientos de verificación y control, los procedimientos tienen una perspectiva legal, por la que la verificación y el control de migrantes solamente requieren de establecer la existencia de documentación vigente.

El Manual no contiene los procedimientos que utilizan los agentes migratorios que están en los puestos fronterizos y que operan fuera de las oficinas regionales. Los únicos procedimientos que permiten conocer, al menos en teoría, la interacción con migrantes fuera de las oficinas, son los relativos a los Grupos Beta. Lo mismo sucede con respecto a los reportes que deben entregar a sus superiores para control interno. Los Grupos Beta tienen formatos de verificación que permiten, en un momento dado, conocer sus rutas, el uso eficiente de recursos técnicos y materiales con los que cuentan e información sobre las condiciones de los migrantes. Esto no es así para el resto de los agentes migratorios.

Se pudieron detectar algunas ausencias como criterios para determinar la gravedad de los daños

físicos o de las violaciones a derechos humanos contra los migrantes. Salvo la interacción con los DIF estatales y los albergues para niños, niñas y adolescentes, no se pudieron identificar mecanismos de cooperación con otras instancias como las policías locales y las fuerzas federales de seguridad.

El Manual excluye la estructura orgánica de las Delegaciones, por lo que no se tiene información para determinar el grado de coordinación con la Coordinación de Delegaciones o con el Comisionado, o bien, con otras áreas de oficinas centrales.

2.4 La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB

La Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos (SPMAR) surgió en 2002 producto de una fusión entre la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios y la Subsecretaría de Asuntos Religiosos. La SPMAR, por ser la encargada de dirigir la política migratoria y llevar la coordinación con otras dependencias federales, tiene jerarquía sobre el INM y puede de cierta manera dar seguimiento a la parte operativa que le fue encomendado al INM. A lo largo de los años, los titulares de la SPMAR han intentado justo eso. Para que la relación entre el Subsecretario y el Comisionado se desarrolle en beneficio de las instituciones y de los migrantes, debe de haber cierto nivel de entendimiento entre las dos personas. Cuando estas condiciones no se dan, el Instituto Nacional de Migración realiza sus actividades al margen del quehacer de la SPMAR. Desde la creación del Instituto Nacional de Migración, la relación entre el Comisionado y el Subsecretario ha experimentado sus altibajos, con consecuencias importantes para la gestión y la transparencia del INM.⁶⁸ Las razones e implicaciones de estos encuentros y desencuentros se profundizarán en el siguiente capítulo.

Tabla 2-5 Subsecretarios de Población, Migración y Asuntos Religiosos, 1994 a la fecha

Nombre	Desde	Hasta
Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios		
Navarrete Prida Jesus Alfonso	01/01/1994	30/11/1994
Rodriguez Arriaga Manuel	01/02/1995	31/07/1995
Becker Cuellar Cesar	01/08/1995	11/01/1998
Solis Camara y Jimenez Canet Fernando	12/01/1998	26/05/1999
Pescador Osuna Jose Angel	01/06/1999	30/11/2000
Subsecretaría de Asuntos religiosos		
Jimenez Morales Guillermo	12/01/1998	15/04/1999
Lira Mora Humberto	16/04/1999	30/11/2000
Moctezuma Barragan Javier	01/12/2000	01/08/2002
Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos		
Moctezuma Barragan Javier	02/08/2002	30/11/2003
Salinas Torre Armando	01/12/2003	15/06/2005
Lopez Buitron Jaime Domingo	16/06/2005	12/10/2005
Lopez Sanchez Acevedo Lauro	01/12/2005	07/12/2006
Salazar Adame Florencio	08/12/2006	28/01/2008
Aranda Orozco Ana Teresa	29/01/2008	03/04/2009
Poire Romero Alejandro Alfonso	26/05/2009	18/08/2010
Zenteno Quintero René Martín	22/09/2010	15/01/2012
Mohar Betancourt Gustavo	16/01/2012	30/11/2012
Guillén Vicente Mercedes del Carmen	05/12/2012	a la fecha

Fuente: Secretaría de Gobernación. Solicitud de Información Folio 0000400102213, 2013.

68 Entrevista a Javier Moctezuma Barragán, Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1987-1988), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación (2000-2003) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2006-2009). Actualmente Director General en la Fundación González Río Arronte, Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

2.5 La Unidad de Política Migratoria (UPM) de la SEGOB

Desde su creación, la UPM ha contado con dos directores: Ernesto Rodríguez Chávez (08/2012-01/2013) y Omar de la Torre (desde 02/2013). La Unidad, que con el tiempo se convertirá en la coordinadora del Plan Nacional de Migración, se encuentra aún en consolidación.

3. La Evolución del Instituto Nacional de Migración

El presente capítulo analiza los antecedentes del INM, radicados en la extinta Dirección General de Servicios Migratorios de la SEGOB, así como la creación y evolución del Instituto hasta su designación como Instancia de seguridad nacional.

3.1 Los Antecedentes del INM: La Dirección General de Servicios Migratorios

La Ley General de Población de 1936 había creado la Dirección General de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación y que en 1977 se transformó en la Dirección General de Servicios Migratorios (DGSM). Esta Dirección, aunque integrada por civiles, no impartía a su personal una formación con enfoque de derechos humanos y percibía la migración desde una visión policial.⁶⁹ Si bien la información disponible sobre la DGSM es muy limitada, las evidencias empíricas sugieren que en aquel entonces la corrupción ocurría de manera generalizada. Según observadores cercanos, la mala reputación de las autoridades migratorias del país es añeja, desde los tiempos de la DGSM, ya para esas fechas era reconocido el pago de “mordidas” que tenían que hacer algunos extranjeros para poder internarse o regularizarse en el país.⁷⁰ Al parecer, esta situación se debió a que se reclutaron a servidores públicos no idóneos para ciertos puestos, y los vicios detectados no se sancionaron, salvo en casos excepcionales.⁷¹ Según lo reportado, al crearse el INM, el personal de la DGSM y las prácticas nocivas prevalecientes en ese momento, pasaron al nuevo Instituto, impregnando así su cultura organizacional.⁷²

La tendencia hacia la creación de órganos administrativos desconcentrados se inició durante la presidencia de Miguel de la Madrid, ya que se quiso descentralizar la estructura del Estado y darles personalidad jurídica propia a ciertos organismos.⁷³ Con el tiempo fueron productos de esta tendencia instituciones como la CNDH y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y, en 1993, también el Instituto Nacional de Migración. El INM surgió debido a un tradicional vacío en la gestión migratoria, ya que la migración se solía considerar un asunto bilateral entre México y Estados Unidos. Con el auge de la migración de mexicanos a Estados Unidos, ese país reforzó las medidas de seguridad en su frontera sur y, según algunos entrevistados, también le pidió a México que impusiera mayores controles sobre el flujo de migrantes.⁷⁴

Al ser constituido como órgano administrativo desconcentrado, el Instituto Nacional de Migración gozó de mayor autonomía operativa que su predecesor, pero los vicios que se habían desarrollado en el pasado perduraron y crecieron. Las antiguas prácticas nocivas empezaron a florecer en gran parte, porque con la fuerte intensificación de la transmigración por México aumentaron no sólo el número de agentes migratorios contratados, sino también las oportunidades de lucrarse de los migrantes. Una gestión

69 Entrevista a Ana Lorena Delgadillo, Directora, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Ciudad de México, 22 de abril de 2013 (entrevista telefónica).

70 Entrevista a René Zenteno, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (2010-2012). Actualmente Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de mayo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

71 Entrevista a Jorge Durand, Profesor Asociado, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 8 de abril de 2012.

72 Entrevista a Rodolfo Casillas, Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 18 de abril de 2013.

73 Entrevista a Moctezuma Barragán, Javier. Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1987-1988), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación (2000-2003) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2006-2009). Actualmente Director General en la Fundación González Río Arronte, Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

74 Entrevista a Javier Moctezuma Barragán, Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1987-1988), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación (2000-2003) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2006-2009). Actualmente Director General en la Fundación González Río Arronte, Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

migratoria cada vez más restrictiva hizo que los migrantes buscaron nuevos caminos y modalidades para evitar el control migratorio y llegar a Estados Unidos.⁷⁵ A partir de 2006 la situación empezó a agravarse nuevamente con la guerra contra el narco, lanzada por el Presidente Felipe Calderón. Con la creciente y virulenta participación del crimen organizado en el tráfico de migrantes, el cobro de piso, y los secuestros de migrantes, la situación que enfrentaron tanto los migrantes como los agentes migratorios se puso más compleja. Estos últimos se encontraron no sólo con la necesidad de laborar en zonas de mayor peligro, sino también con mayores posibilidades de extorsionar a migrantes y de vincularse con delincuentes de mayor calibre.⁷⁶

3.2 La Creación del INM

El 19 de octubre de 1993 se publicó el *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación*. Este cambio obedece, por un lado, a la política exterior de México, y por otro a la regulación y control en materia migratoria, las políticas de amistad, cooperación y solidaridad internacional, todo ello en atención a los procesos de globalización y desarrollo nacional.⁷⁷

Debido a la complejidad del fenómeno migratorio, el Gobierno de la República decidió desconcentrar las actividades de la Dirección General de Servicios Migratorios y crear al Instituto Nacional de Migración, para fortalecer y ampliar las funciones que en ese entonces tenía la Dirección General, a fin de que, como órgano técnico especializado, atendiera con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria.

3.3 El INM como Instancia de Seguridad Nacional

El 18 de mayo de 2005 el INM fue declarado una instancia de seguridad nacional. Con la intención de conocer más sobre el proceso deliberativo que resultó en dicha declaratoria, con solicitud de información número 0411100052512 Insyde solicitó los documentos que contengan las explicaciones, significados y razones, además de cuándo y por qué la migración se volvió un asunto de seguridad nacional en México.

En respuesta, la Unidad de Enlace explicó que la Ley de Seguridad Nacional (2005) prevé la conformación de un Sistema Nacional de Seguridad Nacional que se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de seguridad nacional, y por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el Gobierno Federal a preservar la seguridad de la Nación. Agregó que la declaratoria de instancia de seguridad nacional se emite por disposición legal o administrativa o bien por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Con fecha de seis de abril de 2005 el Consejo de Seguridad Nacional acordó que el INM, por las atribuciones y funciones que realiza, participa en la seguridad nacional, por lo cual se le reconoció como instancia de seguridad nacional.

Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que el INM, como institución afectada por la declaratoria de instancia de seguridad nacional, debería contar con documentos respecto al proceso deliberativo. En su resolución el IFAI revocó la respuesta proporcionada por el INM e instruyó al Instituto a que realice una búsqueda exhaustiva de los documentos relativos al proceso deliberativo llevado a cabo para declarar al INM como instancia de seguridad nacional. En respuesta, el INM declaró formalmente la

75 Ibid.

76 Entrevista a Alejandro Hernández, Alejandro. Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

77 Al desarrollo nacional le es inherente el ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de defensa de los derechos de los migrantes y atención a los mexicanos que viajan al extranjero.

inexistencia de la documentación solicitada. A continuación se presenta un análisis del *Acuerdo por el cual se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005.

Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional

Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrenta el país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional (Artículo 3, fracciones I, II y V, respectivamente de la Ley de Seguridad Nacional), entre otras. Los temas de seguridad nacional se definen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el programa que derive de él (Artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional).

Este Acuerdo fue publicado antes de la expedición de la Ley de Migración, por lo que su fundamento fue establecido en términos de la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, ya que justificaba la relación del INM con la seguridad nacional con base en las facultades y responsabilidades del Instituto ya mencionadas.

El Artículo 1 del Acuerdo establece que las bases de datos y sistemas de información del INM deberán integrar la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional. La Red Nacional de Información sirve como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones; en la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la seguridad nacional; se integra el esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración (Artículo 27 de la Ley de Seguridad Nacional).

El INM, como instancia de seguridad nacional, debe colaborar en la determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de seguridad nacional (Artículo 3, fracción I del Acuerdo); proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional realicen para investigar las amenazas a la seguridad nacional que están contenidas en el Artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (Artículo 3, fracción IV del Acuerdo); otorgar la cooperación técnica necesaria para que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional tenga la posibilidad técnica de acceder directamente a dichos sistemas (Artículo 4 del Acuerdo); recabar, compilar, procesar y diseminar la información obtenida en términos de lo dispuesto en el Artículo 30 de la Ley de Seguridad Nacional.

La información generada por el INM será reservada por motivos de seguridad nacional cuando (Artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional):

1. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la seguridad nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan, o
2. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Este Acuerdo sólo contiene cuatro Artículos, pero debido a que regula al INM como instancia de seguridad nacional, la ley complementaría sería precisamente la de Seguridad Nacional, en caso de que se necesite cualquier tipo de interpretación.

Cabe destacar que la designación como instancia de seguridad nacional ha tenido implicaciones trascendentales respecto del acceso a la información; del acceso a estaciones migratorias y estancias provisionales; de la gestión migratoria; así como de la capacitación del personal del INM.

4. La Gestión del Instituto Nacional de Migración

Este capítulo inicia por examinar la actual estructura y atribuciones del Instituto Nacional de Migración, haciendo hincapié en el papel desempeñado por el Comisionado del INM y las facultades de las Delegaciones Federales. Posteriormente analiza la clasificación y número de puestos, el reclutamiento y nombramientos del personal, la evaluación del desempeño, el sistema de promoción, las remuneraciones, así como la formación y capacitación. Otro bloque del capítulo investiga el sistema de supervisión a los subordinados e incluye un extenso análisis de las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control en el INM. El capítulo continúa por analizar los sistemas de información enfocados a la administración y control de la operación, los controles internos, y el régimen de sanciones. Un posterior análisis de las medidas de depuración se refiere especialmente a las rotaciones y los controles de confianza. Luego se presentan algunas observaciones sobre el presupuesto del INM; las políticas de transparencia, acceso a la información, e información a la sociedad y los medios de comunicación; las tecnologías de información y comunicación; la generación de estudios y estadísticas; el archivo del INM; y los convenios de colaboración. El capítulo concluye con un análisis de las percepciones internas del Instituto Nacional de Migración.

4.1 Estructura y Atribuciones del INM en la Actualidad

El Artículo 77 del Reglamento de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2012, establece que el Instituto Nacional de Migración para su operación cuenta con un Consejo Técnico, que es un órgano de consulta presidido por el Secretario de Gobernación, y con un Comisionado, que se auxilia de las siguientes unidades administrativas:

- a) Unidad de Operación;
- b) Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio;
- c) Dirección General de Control y Verificación Migratoria;
- d) Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación;
- e) Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- f) Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
- g) Dirección General de Administración;
- h) Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
- i) Dirección General de Asuntos Internos, y
- j) Centro de Evaluación y Control de Confianza.

El INM también cuenta con Delegaciones y Subdelegaciones Federales y, las cuales ejercen sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine el Comisionado mediante Acuerdo que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Comisionado. Es el representante del INM y nombra a los titulares de las Direcciones y al Secretario Técnico del Consejo Técnico.

Consejo Técnico. El Consejo Técnico conoce y evalúa el desempeño del INM y del Comisionado.

Consejo Ciudadano. Es un órgano de carácter consultivo y de apoyo que emite opiniones, brinda asesoría y propone acciones en política migratoria.

Unidad de Operación. Coordina las Direcciones Generales y al personal; además es el enlace con las demás instancias de seguridad nacional.

Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio. Es la encargada de los trámites migratorios, la regulación migratoria y la imposición de sanciones administrativas.

Dirección General de Control y Verificación Migratoria. Es la encargada del procedimiento administrativo migratorio y resolución del mismo; del retorno asistido; del control, verificación y revisión migratoria; de la deportación y las estaciones migratorias; y de la coordinación con las demás instancias de seguridad nacional.

Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación. Coordina los Grupos de Protección a Migrantes y el retorno asistido.

Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Es la encargada de las tecnologías de la información y comunicaciones del INM.

Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Se encarga de la representación jurídica del INM, los proyectos de Acuerdos Delegatorios y lo relativo a la transparencia y acceso a la información. *La Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia y la Unidad General de Asuntos Jurídicos comparten algunas atribuciones, a pesar de que se establece en cada fracción de este Artículo la coordinación entre ambas, lo cual puede generar confusión.*

Dirección General de Administración. Es la encargada de la administración de las distintas unidades del INM.

Dirección General de Coordinación de Delegaciones. Coordina las diferentes Delegaciones Federales y Locales.

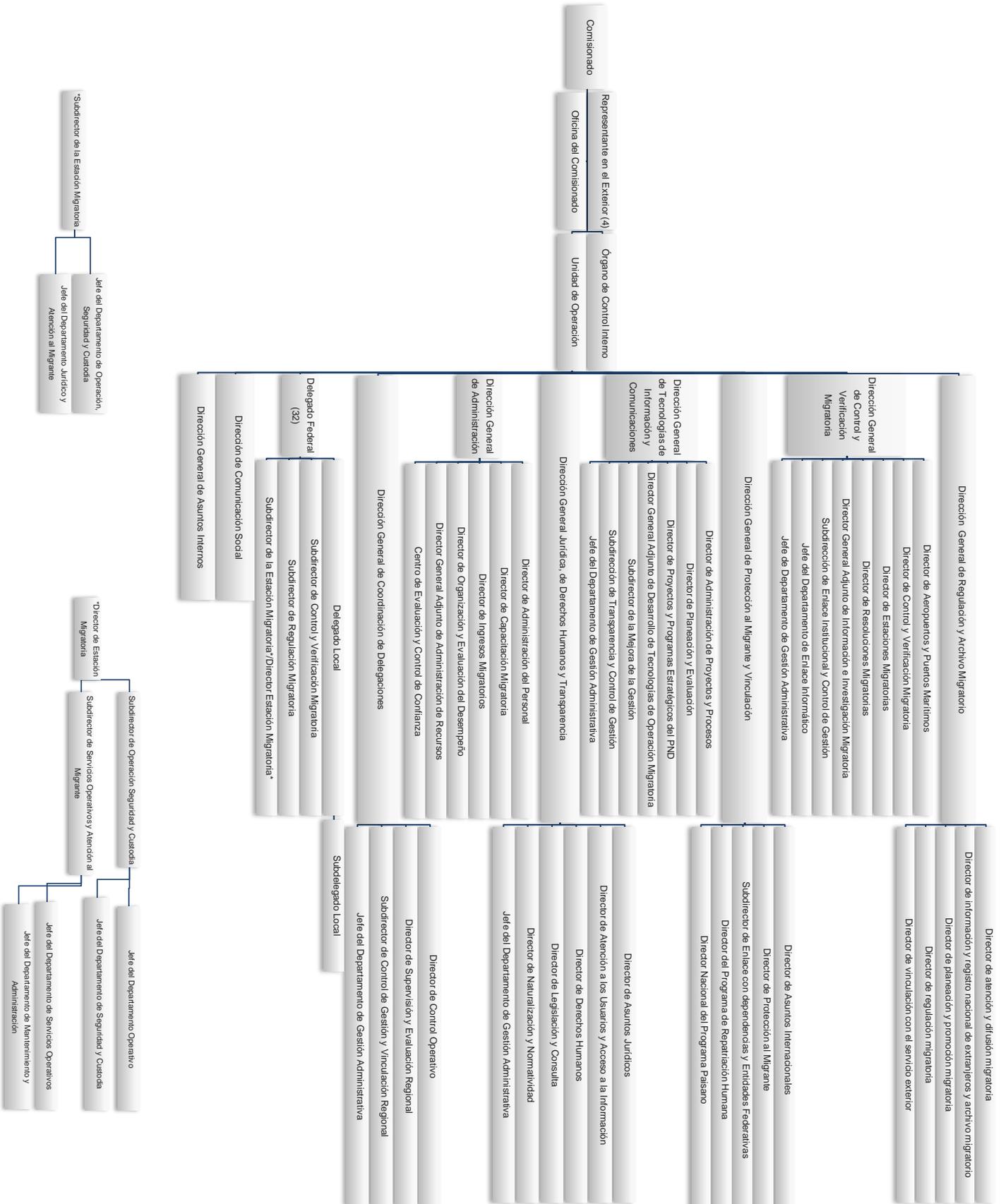
Dirección General de Asuntos Internos. Observa lo relativo a las irregularidades de los servidores públicos y las denuncias. *El Artículo 78 del Reglamento Interior de la SEGOB establece que el Director General de Asuntos Internos no será nombrado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, previo cumplimiento del proceso de certificación. Sin embargo, el Artículo 90 establece que será nombrado por el Secretario, a propuesta del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, lo que deja un gran margen discrecional a la actuación del Secretario y del Subsecretario. Además, esta disposición no explica la razón para que no siga el mismo proceso que los demás titulares.*

El Reglamento Interior de la SEGOB no contiene la estructura de esta Dirección, por lo que es necesario regular las formas de actuación que se tengan dentro de esta área. Las atribuciones de esta Dirección están escritas de manera genérica, además de no estar mencionadas en la Ley de Migración y su Reglamento, por lo que es difícil realizar un análisis exhaustivo.

El Centro de Evaluación y Control de Confianza. Regula el procedimiento de certificación de control de confianza del personal del INM y realiza las evaluaciones de ingreso, promoción y permanencia.

Delegados Federales del Instituto Nacional de Migración. Se encargan de la resolución del procedimiento administrativo; del retorno asistido; del trámite migratorio; de la imposición y ejecución de sanciones administrativas; de las estaciones migratorias; y coordinan las actividades del INM en sus respectivas competencias. Los Subdelegados Federales, así como los Delegados y Subdelegados Locales, ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado.

Tabla 4-1 Organigrama del Instituto Nacional de Migración



4.2 El Papel Desempeñado por el Comisionado del INM

El actuar del Comisionado y de la institución que dirige está influenciado por una combinación de factores, incluidos el volumen de la burocracia, los nombramientos de los mandos superiores y el estilo de gestión de su titular. Si bien la estructura de la Secretaría de Gobernación es mucho más extensa que la del INM, la SPMAR integra apenas dos Direcciones Generales, así como la Unidad de Política Migratoria, y tiene jerarquía sobre el Instituto. Este último cuenta con casi seis mil servidores públicos, y su titular, igual que el Subsecretario, es nombrado por el Presidente de la República, como ya se había mencionado con anterioridad. Además, el Comisionado nombra a los 32 Delegados Federales, así como a los Directores Generales. En otras palabras, el peso político del INM supera con mucho el de la SPMAR que, en principio, es el superior del primero. Históricamente este poder político ha creado dificultades entre el Comisionado del INM y el Subsecretario porque, por un lado, la SPMAR no tiene las facultades legales para contrarrestar al Instituto y, por el otro, los Comisionados –conscientes de su poder– lo han sabido aprovechar, para bien o para mal.

Según los entrevistados, los nombramientos de los Comisionados y de los cargos subordinados responden a razones ajenas a la migración, tales como la pertenencia partidaria, amistades, grupos de compadrazgos o familiares.⁷⁸ Muchos Comisionados han pasado por el Instituto, evidenciando una gran inestabilidad en los mandos superiores, pero pocos han sido concedores de la migración. A juicio de especialistas en el tema, Hipólito Treviño Lecea, el último Comisionado en la administración de Vicente Fox, fue el único que tuvo antecedentes en el tema debido a nombramientos previos, pero duró apenas ocho meses en el cargo.⁷⁹ Para realizar una efectiva gestión del INM, se requiere que los Comisionados tengan un verdadero compromiso con el fortalecimiento y la profesionalización del Instituto. Sin embargo, por lo general los Comisionados se han desempeñado como meros administradores, supervisando operativos, autorizando pagos de nómina y conservando la opacidad del INM bajo el argumento de que la migración es un asunto de seguridad nacional.⁸⁰ Se colocó en ese cargo a personas que no tenían ni el perfil adecuado ni la pasión por cambiar la situación del Instituto. Según observadores cercanos, los Comisionados se parecían en que aguantaron en el puesto mientras esperaban ser promovidos, disfrutaban mucho sus camionetas, pero estaban alejados de la realidad.⁸¹

Tradicionalmente, la relación entre el Comisionado y el Subsecretario ha sido muy variable, y el primero ha preferido tratar directamente con el Secretario de Gobernación o con el Presidente de la República. En algunos casos, la coordinación con la SPMAR fue mínima. En la experiencia de los entrevistados, era ampliamente conocido que algunos Comisionados con fuertes lazos políticos con la oficina de la Presidencia de la República, incluso podían ignorar su responsabilidad de coordinarse con el Subsecretario del ramo, e incluso brincar al propio Secretario de Gobernación.⁸² Según la información recibida, el nivel de conflictividad subió marcadamente durante la administración de Cecilia Romero, quien tenía una larga relación política con Felipe Calderón y trataba siempre con el Presidente de la República.⁸³ Como Comisionada colocó en los cargos de Delegados y Directores Generales a personas de su partido, el Partido de Acción Nacional. Como algunos estaban enfocados en la operación política, la descomposición del INM se agravó bajo la administración de Cecilia Romero.⁸⁴ Al fin y al cabo, los conflictos

78 Entrevista a Rodolfo Casillas, Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 18 de abril de 2013.

79 Ibid.

80 Entrevista a Mauricio Farah Gebara, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2005-2009). Actualmente Secretario General de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 21 de marzo de 2013.

81 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

82 Entrevista a René Zenteno, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (2010-2012). Actualmente Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de mayo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

83 Entrevista anónima.

84 Entrevista anónima.

entre el Comisionado y la SPMAR no afectan la operación del INM, sino facilitan la opacidad y las malas prácticas al interior del Instituto.

Tabla 4-2 Comisionados del Instituto Nacional de Migración, 1993-2013

Titular	Periodo
Dr. Francisco Manuel Ávila Aguilera	Del 19 de octubre de 1993 al 15 de enero de 1994
Lic. Eloy Cantú Segovia	Del 16 de enero al 15 de mayo de 1994
Lic. Blanca Ruth Esponda	Del 16 de mayo al 15 de agosto de 1994
Lic. Francisco Centeno Barrios	Durante 10 días. Coordinador de Regulación de Estancia (fungió como Encargado) como titular de INM del 16 agosto de 1994 al 25 agosto de 1994.
Lic. Alberto Pérez Blas	Del 26 de agosto al 15 de diciembre de 1994
Lic. Fernando Solís Cámara	Del 16 de diciembre de 1994 al 11 de enero de 1998
Dr. Alejandro Carrillo Castro	Del 12 de enero de 1998 a diciembre de 2000
Lic. Felipe de Jesús Preciado Coronado	De diciembre de 2000 al 15 de agosto de 2002
Lic. Magdalena Carral Cuevas	Del 16 de agosto de 2002 al 31 de julio de 2005
Ing. Lauro López Sánchez Acevedo	Del 1 de agosto de 2005 al 29 de noviembre de 2005
Ing. Pablo Enrique Torres Salmerón	Del 30 de noviembre de 2005 al 16 de abril de 2006
Lic. Hipólito Treviño Lecea	Del 17 de abril de 2006 al 7 de diciembre de 2006
Lic. Cecilia Romero Castillo	Del 8 de diciembre de 2006 al 14 de septiembre de 2010
Lic. Salvador Beltrán del Río	Del 7 de octubre de 2010 a noviembre de 2012
Lic. Ardelio Vargas Fosado	Del 15 de enero de 2013 a la fecha

Fuente: Luna Rubén, Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, SEGOB, México, 2013.

4.3 Sobre las Facultades de las Delegaciones Federales

Para entender las dinámicas que se dan en las distintas Delegaciones Federales del INM, es necesario remitirse a los Acuerdos Delegatorios mediante los cuales se han delegado diversas facultades a las Delegaciones. Los primeros Acuerdos Delegatorios se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 2 y 4 de junio de 1999, los cuales delegaban facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración en 15 municipios de diferentes entidades federativas y en el Distrito Federal. En términos generales, establecían que el Titular del Instituto podía delegar diversas atribuciones en los servidores públicos subordinados, excepto aquellas que eran ejercidas precisamente por el propio Titular. Esta disposición, según la exposición de motivos de los diversos Acuerdos, no contravenía las disposiciones vigentes en los ordenamientos jurídicos que regulaban la materia migratoria.

Posteriormente, el 10 de noviembre de 1999, se expidió el *Acuerdo por el que se establecen nuevas delegaciones regionales adscritas al INM*, una por cada entidad federativa, para que cada jurisdicción comprendiera solamente la entidad federativa donde quedara establecida su sede oficial. Este Acuerdo establecía que las Delegaciones Regionales estaban bajo el mando directo del Comisionado del INM y ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue éste, ajustando su funcionamiento a las normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado, lo que le daba un carácter muy discrecional a las disposiciones que pudiera tomar.

En diciembre de 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevos Acuerdos que abrogan los anteriores, y se adaptan a la estructura de cada entidad federativa, a diferencia de los anteriores Acuerdos que se emitieron casi a manera de copia. Integran en los textos correspondientes a cada estado los órganos que le son propio. Por ejemplo, el estado de Chihuahua contempla la figura de Subdirector de Regulación Migratoria, lo que no sucede en el estado de Chiapas que no contempla tal figura, pero que en su estructura contempla al Subdirector de Control Migratorio y al Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, los cuales, a su vez, no son contemplados por el primer estado. Así pues, estos Acuerdos se emitieron de tal forma que atendieran a las necesidades de cada entidad. Sin embargo, las prerrogativas siguen siendo las mismas que las anteriormente dichas, lo que constituye un error ya que otorga demasiadas facultades a figuras que pueden ser remotas.

El 10 de septiembre de 2010 se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo *Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración* en los estados. Este Acuerdo que abroga los anteriores, cambia su formato, y establece las disposiciones de todas las entidades federativas, contrario a los anteriores Acuerdos que se expedía uno por cada estado.

El Acuerdo que está vigente al día de hoy fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012, el cual abroga los anteriores Acuerdos y por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración.

Las atribuciones de los Delegados Federales del INM están contenidas en el Artículo 70 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, el Secretario de Gobernación y el Comisionado del INM pueden conferir otras atribuciones a los Subdelegados Federales, Delegados y Subdelegados locales para ejercer las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado, lo cual no contraviene los ordenamientos jurídicos que regulan la materia migratoria.

Las autoridades a las que se refiere este Acuerdo son: Delegados Federales, Subdelegados Federales, Delegados Locales y Subdelegados Locales, Directores de Atención a Trámites de la Delegación Federal del

Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal, Directores de Estaciones Migratorias, Subdirectores de Regulación Migratoria y Subdirectores de Atención a Trámites de la Delegación Federal en el Distrito Federal, Subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria, Subdirectores de Estaciones Migratorias y Subdirectores de Operación, Seguridad y Custodia, Subdirectores y Jefes de Departamento de Asuntos Jurídicos, Jefes de Departamento de Regulación Migratoria y Jefes de Departamento de Atención a Trámites, Jefes de Departamento de Control Migratorio, Jefes de Departamento de Verificación Migratoria, Jefes de Departamento de Estaciones Migratorias y Jefes de Departamento de Seguridad y Custodial, y Jefes de Departamento de Trámite y Archivo.

La principal diferencia, como se puede observar, es que este Acuerdo se regula por la Ley de Migración, lo que constituye un cambio profundo a diferencia de los anteriores Acuerdos, ya que renueva las facultades y no sólo cambia la estructura del Acuerdo. Entre las novedades se encuentran: reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria; regularización de situación migratoria por unidad familiar; regularización de situación migratoria por razones humanitarias; iniciar, desahogar y resolver el procedimiento de segunda revisión; citar a personas mexicanas y extranjeras y desahogar sus comparecencias; iniciar, desahogar y resolver los procedimientos administrativos migratorios de personas extranjeras presentadas; iniciar, desahogar y resolver los procedimientos administrativos de personas extranjeras posibles víctimas del delito y de las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; acordar la presentación de personas extranjeras; resolver el traslado de personas extranjeras a otra estación migratoria o estancia provisional; habilitar estancias provisionales; resolver la solicitud de custodia provisional a las personas extranjeras presentadas; resolver el retorno asistido; resolver la salida de la estación migratoria o estancia provisional de las personas extranjeras que comprueben su situación migratoria regular en territorio nacional; recabar, sistematizar y analizar la información que, en materia de tráfico, secuestro y trata de personas, conozca en el ejercicio de sus funciones; solicitar a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados el inicio de procedimiento de cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado; etc.

Los Acuerdos Delegatorios, desde su creación, han otorgado demasiadas facultades a las autoridades federales y locales, lo que significa un detrimento en la seguridad jurídica de los migrantes, ya que las actuaciones de las autoridades pueden ser discrecionales y con ello afectar los derechos humanos.

En la práctica, lo que sucede en las Delegaciones Federales depende en gran medida del estilo personal de administrar de los Delegados y de la interpretación de sus atribuciones y no tanto de una política y gestión migratoria coordinada centralmente.⁸⁵ Es por esta razón que existe gran variabilidad en el desempeño de estas unidades administrativas. Por ejemplo, el titular de alguna Delegación puede tener una perspectiva de restricción y cerrar el paso al mayor número posible de migrantes. Sin embargo, con el cambio del funcionario también puede cambiar la visión que se tiene de la migración y del actuar de los agentes. Por lo tanto, es importante que se reduzca el margen de interpretación de cualquier Acuerdo o normativa, para que la implementación de las políticas no dependa de la perspectiva de una persona, sino que se implemente bajo los mismos parámetros establecidos por la Ley y su Reglamento, independientemente de quien esté a cargo. Además, las Delegaciones Federales operan básicamente sin control por parte de la oficina central del INM. Para enterarse de los acontecimientos en cada lugar, el Comisionado no tiene a nadie más que a los agentes para aclarar ciertas situaciones, por lo que obtiene la información de las mismas personas que están implicadas en malas conductas, así es que se puede esperar que, en su mayoría, los informes serán parciales y subjetivos. La cuestión de la supervisión y control interno se profundizará más adelante.

85 Entrevista a René Zenteno, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (2010-2012). Actualmente Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de mayo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

4.4 Clasificación y Número de Puestos

Según la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base. Esencialmente, los primeros desempeñan funciones de dirección; inspección, vigilancia y fiscalización; manejo de fondos o valores; auditoría; control directo de adquisiciones; autorización de ingreso o salida de bienes o valores en almacén e inventarios (Artículo 5). Los mismos quedan excluidos del régimen que establece esta Ley. Los trabajadores de base son los no incluidos en la enumeración anterior y, por lo tanto, serán inamovibles (Artículo 6).

De acuerdo con las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*, los trabajadores de base podrán ser cambiados de adscripción o reubicados. El cambio de adscripción (traslado de una unidad administrativa a otra) se puede dar por a) necesidades del servicio; b) hasta que se resuelva un conflicto ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; c) por permuta; d) en consecuencia de una puesta a disposición; e) por reorganización de los servicios; f) por desaparición del centro de trabajo; o g) a petición del trabajador. La reubicación (el cambio de un trabajador de su área habitual de trabajo a una distinta, dentro de la misma unidad, que implique modificación de pagaduría) se puede generar a) por necesidades del servicio; o b) a petición del trabajador, cuando tenga más de seis meses consecutivos en el servicio (Capítulo Séptimo).

Plantilla de Personal del INM

Al 31 de diciembre de 2012, el INM contaba con una plantilla de 4,941 servidores públicos.⁸⁶ Para el 15 de abril de 2013, el personal activo se había reducido a un total de 4,495 personas, desplegadas a lo largo del país, pero concentradas –en orden descendiente– en las Delegaciones Federales del Distrito Federal, Chiapas, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz, distribución que refleja las prioridades que prosigue el INM en el control migratorio.⁸⁷

86 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración, Tabla Excel “Plantilla del INAMI al 31 de diciembre de 2012,” proporcionada en respuesta a la solicitud de información número 0411100051112.

87 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración, Anexo al Oficio No. INM/DGA/DAP/01549/2013, 24 de abril de 2013. Obtenido en respuesta a solicitud de información número 0411100071312.

Tabla 4-3 Número de Personal Activo al 15 de abril de 2013

Delegación Federal	Total	%	Delegación Federal	Total	%
Aguascalientes	42	0.93	Nayarit	29	0.65
Baja California	258	5.74	Nuevo León	133	2.96
Baja California Sur	106	2.36	Oaxaca	116	2.58
Campeche	58	1.29	Puebla	49	1.09
Chiapas	489	10.88	Querétaro	37	0.82
Chihuahua	219	4.87	Quintana Roo	445	9.90
Coahuila	103	2.29	San Luis Potosí	46	1.02
Colima	39	0.87	Sinaloa	102	2.27
Durango	35	0.78	Sonora	182	4.05
Distrito Federal	653	14.53	Tabasco	153	3.40
Estado de México	63	1.40	Tamaulipas	306	6.81
Guanajuato	61	1.36	Tlaxcala	27	0.60
Guerrero	95	2.11	Veracruz	263	5.85
Hidalgo	34	0.76	Yucatán	75	1.67
Jalisco	148	3.29	Zacatecas	35	0.78
Michoacán	57	1.27	Total	4495	100.00
Morelos	37	0.82			

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Dirección General de Coordinación de Delegaciones. Solicitud de Información Folio 04111000071312, 2013.

Plantilla de Personal Desglosada por Categoría

Con solicitud de información número 0411100034113 Insyde solicitó el documento que contiene el número total del personal adscrito al INM, desagregado por personal de base, de confianza, por honorarios y por servicio profesional, por año desde 1993 a 2013. Asimismo, se solicitó el documento que contiene el número de personal adscrito a cada Delegación Federal del INM, desglosado por tipo de personal (base, confianza, honorarios, servicio profesional) el 1º de enero de cada año y el 1º de julio de cada año, desde 1993 al 2013.

En respuesta, la Dirección General de Administración informó que el INM no cuenta con servicio profesional y que en las Delegaciones Federales no hay personal contratado bajo el régimen de honorarios. Además, reportó que no se cuenta con la información relativa a los años 1993 a 1997. Insyde interpuso un recurso de revisión que al momento de redactar este informe aún no había sido resuelto.

La información proporcionada refiere únicamente al personal de base y de confianza adscrito a las Delegaciones Federales. Indica que el INM contó a diciembre de 2012 con una plantilla activa que comprendió un personal de base que ascendió a 290 personas (la vasta mayoría adscritas a la Delegación Federal del Distrito Federal) y un personal de confianza que asciende a 3,617 personas (adscritas principalmente a las Delegaciones Federales del Distrito Federal, Chiapas, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas). El panorama es parecido para enero de 2013 cuando el INM contó con 268 trabajadores de base y 3,510 empleados de confianza.⁸⁸

88 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración. Personal Activo 2008-2013, anexo al Oficio No. INM/DGA/DAP/01751/2013, 6 de mayo de 2013.

4.5 Reclutamiento y Nombramientos del Personal

Servicio Profesional de Carrera

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece las bases para la organización y el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.⁸⁹ Dirigido por la Secretaría de la Función Pública, ese Sistema constituye un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito (Artículo 2). El ingreso al Sistema se da a través de un concurso de selección, y tanto el nombramiento como la remoción se pueden dar únicamente bajo los procedimientos previstos por la Ley. Según la norma, los servidores públicos de carrera tienen derecho a tener estabilidad y permanencia en el servicio; percibir remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean; ser evaluados con base en los principios rectores de la Ley (tales como la legalidad, la objetividad, la calidad, la imparcialidad y la competencia por mérito); y recibir una indemnización cuando sean despedidos injustificadamente (Artículo 10).

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende siete subsistemas que tratan con la planeación de recursos humanos; el ingreso; el desarrollo profesional; la capacitación y certificación de capacidades; la evaluación del desempeño; la separación; y el control y evaluación. Del Subsistema de Ingreso se desprende que el reclutamiento, es decir, el proceso que permite atraer aspirantes a ocupar un cargo con los perfiles y requisitos necesarios, se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas. Estas últimas estarán dirigidas a todos interesados que deseen ingresar al Sistema y publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Las convocatorias especifican los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, así como los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes.

La selección, es decir, el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los candidatos, busca garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo. En el caso de los aspirantes a ingresar al Sistema, la selección prevé exámenes generales de conocimientos y de habilidades. Para la selección de candidatos que se postularon a una plaza distinta al primer nivel de ingreso, deberán considerarse, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera. Los candidatos seleccionados para una plaza de primer nivel de ingreso serán designados por un año, al término del cual se da –en caso de un desempeño satisfactorio– la prórroga indefinida de la contratación.

Por desarrollo profesional se entiende el proceso mediante el cual los servidores públicos podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía (Artículo 35). Para este fin se establecerán, a partir del Catálogo de Puestos, trayectorias de ascenso y promoción, así como las respectivas reglas a cubrir. Para los ascensos se deberá tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones de desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, así como de los propios exámenes de selección. La movilidad en el Sistema puede ser a) vertical o de trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad; y b) horizontal o de trayectorias laterales que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia (Artículo 39). A la inversa, cuando por reestructuración de la Administración Pública Federal desaparezcan cargos, el Sistema procurará reubicarlos al interior de las dependencias, otorgándoles prioridad en un proceso de selección (Artículo 40).

La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores

89 Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2002. Última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2006.

públicos son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo (Artículo 44). Con base en la detección de las necesidades de cada dependencia se establecerán programas de capacitación para los puestos y los servidores públicos. La capacitación busca a) desarrollar y actualizar conocimientos y habilidades; b) preparar a los servidores públicos para cargos distintos o de mayor responsabilidad; c) certificar a los servidores públicos en las capacidades profesionales adquiridas. El programa de actualización comprende cursos obligatorios y optativos, ambos acompañados por un sistema de puntaje. Es de notar que los servidores públicos de carrera podrán solicitar su participación en distintos programas de capacitación con el fin de desarrollar su perfil profesional y alcanzar distintas posiciones dentro del Sistema. Más importante aún, el personal será sometido, al menos cada cinco años, a una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, buscando acreditar a los servidores públicos mantienen actualizados los perfiles y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. La certificación es un requisito indispensable para la permanencia en el Sistema y en caso de que la evaluación sea reprobatoria, se procederá a la separación del servidor público de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, la evaluación del desempeño, la cual mide –de forma individual y colectiva– los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones por parte de los servidores públicos prosigue a a) valorar el comportamiento de estos últimos; b) determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado; c) aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia; d) ayudar en la detección de necesidades de capacitación; y e) identificar casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas (Artículo 55). Igual que la certificación de capacidades, la evaluación del desempeño es indispensable para la permanencia del servidor público en el Sistema. Por último, cabe recordar que la pertenencia al Servicio Profesional de Carrera no implica inamovilidad, sino que garantiza que la remoción no se puede dar por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la Ley.

Son varios los puntos a destacar del Sistema. Primero, el hecho de que el reclutamiento se da mediante convocatorias públicas y abiertas conduce a la transparencia y reduce el riesgo de que se den contrataciones de personas que gozan de la confianza de los oficiales de reclutamiento, pero que carezcan de los conocimientos y habilidades requeridos. Segundo, aunque nunca se puede descartar la posibilidad de prácticas manipuladoras, la aplicación de exámenes de ingreso hace de la selección un proceso más riguroso. Tercero, el acceso a la función pública con base en el mérito minimiza la ocurrencia de nombramientos meramente en función de vínculos partidarios, familiares o de amistades. Cuarto, la capacitación contempla preparar a los servidores públicos no sólo para que ejerzan mejor su cargo actual, sino que desarrollen sus conocimientos y habilidades para cargos de naturaleza diversa o de mayor responsabilidad. En este contexto, también son innovadores la certificación de competencias y el énfasis que la evaluación de desempeño pone tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos. Sexto, la estabilidad y permanencia en el servicio contribuye de manera importante a la profesionalización del personal y de la institución, ya que reduce la curva de aprendizaje.

Tradicionalmente, el INM no ha contado con Servicio Profesional de Carrera, aunque en vista de la rigurosidad que el Sistema ofrece en las áreas de reclutamiento, selección y nombramiento, capacitación y evaluación, sería recomendable que el Instituto introduzca un Servicio Profesional de Carrera. El 7 de junio de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Artículo 25 de la Ley de Migración que estableció un Servicio Profesional de Carrera Migratoria o ‘mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia y desarrollo de los servidores públicos con cargos de confianza del Instituto,’⁹⁰ pero aún no ha sido adecuado el Reglamento de la Ley de Migración y, en términos prácticos, se desconocen los avances que se hayan emprendido para instrumentar dicho Servicio.

Con solicitud de información número 0411100043213, Insyde solicitó al INM los documentos que expliquen el funcionamiento del servicio profesional de carrera, el sistema de profesionalización, la manera

90 Decreto por el que se reforman los artículos 3 y 25 de la Ley de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2013.

en la que se realizó el diseño curricular y el establecimiento de modelos de formación por competencias. Asimismo, se solicitó el documento que explique los requisitos de permanencia, el régimen de incentivos, así como los mecanismos de promoción y conclusión del servicio público. Sin embargo, en respuesta a esta solicitud, la Dirección General de Administración informó que el INM no aplica el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en virtud de que el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal excluye del mismo a las instancias de seguridad pública y seguridad nacional. Se informó, además, que el régimen de incentivos se encuentra contemplado en las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación* (analizadas posteriormente), las cuales aplican únicamente a los trabajadores de base. En cuanto al sistema de profesionalización, los requisitos de permanencia y los mecanismos de promoción, la Dirección General de Administración refirió al Reglamento de la Ley de Migración (Título Tercero, Capítulos Primero, Segundo y Tercero). Con respecto al diseño curricular y el establecimiento de modelos de formación de competencias, la respuesta del INM fue incompleta. Insyde interpuso un recurso de revisión que al momento de redactar este informe no había sido resuelto.

Convocatorias

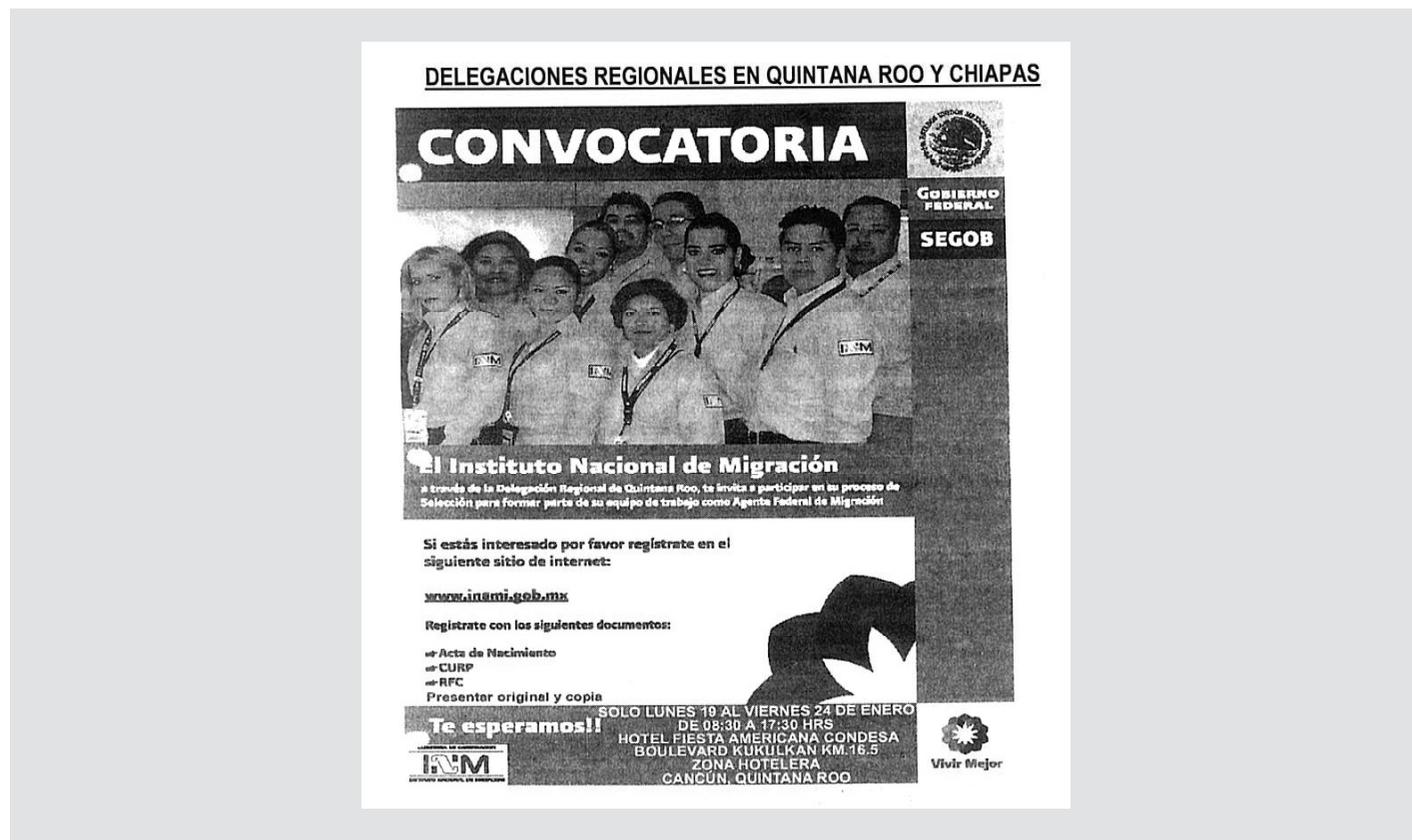
Con la intención de conocer más sobre las prácticas de convocatoria, Insyde presentó una serie de solicitudes de información al respecto. Con solicitud de información número 0411100041913, Insyde solicitó las convocatorias para concursar cada una de las plazas del INM del 2007 a la fecha. En respuesta, el Centro de Evaluación y Control de Confianza envió las hojas correspondientes a las convocatorias publicadas desde 2007. Consta que las convocatorias fueron difundidas en periódicos de distintos estados del país y en distintas fechas. Sin embargo, no se precisa si se trató de una convocatoria por año que fue circulada varias veces o si se trató de varias convocatorias por año. Se informó que en los años 2010 y 2011 no hubo convocatorias y que a principios de julio de 2013 aún no se había emitido ninguna convocatoria.

Ilustración 4-1 Convocatoria del Instituto Nacional de Migración, 2007



Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100041913, 2013.

Ilustración 4-2 Convocatoria del Instituto Nacional de Migración, 2009



Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100041913, 2013.

Con solicitud de información número 0411100042813, Insyde solicitó los documentos que expliquen los criterios para abrir convocatorias y/o concursos para acceder a un puesto en el INM. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada, porque la Dirección General de Administración del INM afirmó no contar con ella. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de redactar este informe aún no había sido resuelto.

La información obtenida mediante entrevistas indica más bien que el personal de confianza llega por invitación de una persona ya contratada por el INM, tal como un Delegado, y no por convocatoria y posterior participación en un concurso.⁹¹ Independientemente de cuán extensa sea esta práctica, el riesgo es que el reclutamiento no esté basado exclusivamente en el mérito y las personas contratadas no posean los conocimientos y habilidades que su perfil de puesto requiere.

Perfiles de Puesto

Insyde realizó una serie de solicitudes de información diseñadas para conocer más sobre el proceso de reclutamiento y selección de personal. Con solicitud de información número 0411100062012, se solicitó el documento que contuviera los perfiles de puesto vigentes a octubre de 2012 de toda la estructura del INM, desagregados por nivel de puesto y de todos los niveles, ya sea de confianza, operativo, sindicalizado u honorario. En respuesta, la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño entregó una lista titulada

91 Entrevista a Susana Hayetzi Flores Ramírez, Coordinadora de Unidad en Areas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

“Perfiles de Puestos del INM.” Dicha lista incluye la denominación del puesto, así como el perfil deseable y sus dos posibles equivalencias. El perfil como tal se refiere únicamente al nivel de escolaridad y los años de experiencia. El perfil deseable se divide en seis grupos, según educación y experiencia. El primer grupo prevé Licenciatura con título más estudios mínimos de 250 horas o especialidad, así como cinco años de experiencia. Estos criterios se reducen progresivamente hasta llegar al sexto grupo para el que se pide educación media superior con certificado, así como cero años de experiencia. Las equivalencias difieren en que baja el nivel de escolaridad y suben los años de experiencia por dos (Opción 1) o cuatro años (Opción 2) adicionales.

Destaca, por una parte, que los perfiles de puestos son muy poco específicos. Se pide Licenciatura en el área de conocimiento requerido, pero para ningún puesto se aclara en qué consiste el conocimiento requerido. Además, se omiten las habilidades y aspectos como responsabilidades (cadena de mando, coordinación y supervisión, económica, por seguridad de otros, por información confidencial), esfuerzo (mental, físico y presión de tiempo) y las condiciones (riesgo, horario). Por otra parte, el perfil establecido es considerado deseado en vez de esencial, lo cual sugiere que el INM contempla contratar a personas que no cumplen plenamente con el perfil de puesto.

Por último, existen incongruencias entre ciertos perfiles de puesto. El grupo cuatro (Licenciatura con título más dos años de experiencia) incluye tanto un Chofer como el Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y el Jefe del Departamento de Control y Seguridad de Formas Migratorias, quienes realizan funciones más extensas e importantes que un conductor. Más grave aún, los requisitos considerados deseables para el Chofer sobrepasan a los de un Agente de Protección al Migrante y de un Agente Federal de Migración, quienes están incluidos en el grupo cinco (Técnico Superior Universitario o Pasante de Licenciatura o Licenciatura Titulado más cero años de experiencia).

Con solicitud de información número 0411100037913, se pidieron los perfiles que deben cubrir los integrantes de los Grupos Beta. En respuesta, la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño proporcionó los Formatos de Descripción y Perfil de Puesto correspondientes a los puestos de Coordinador del Grupo de Protección a Migrantes y de Agente de Protección al Migrante “B,” así como el Perfil de Puesto Ampliado del Agente de Protección al Migrante.

Los primeros dos perfiles de puesto resultan ser más completos que los que aplican a la plantilla entera del INM. La descripción del puesto comprende las funciones del puesto, así como el entorno operativo, aunque en el caso del Agente de Protección al Migrante “B” se omite especificar las funciones. El perfil de puesto, por su parte, se refiere a la escolaridad y las áreas de conocimiento, la experiencia laboral, las condiciones de trabajo, así como las capacidades gerenciales y técnicas. En este sentido, el perfil que se busca para el Coordinador es Licenciatura Titulado o Carrera Profesional en áreas de conocimiento tales como derecho, medicina, psicología, deportes, veterinaria y zootecnia, enfermería, salud, urgencias médicas o paramédicos, así como con seis años de experiencia laboral en las áreas de ética de grupo, cultura física y deportiva, o prevención de desastres. Además, se indica que las condiciones de trabajo requieren una condición física saludable y compleción atlética, que las capacidades gerenciales incluyen visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, trabajo en equipo y negociación, y que se requieren capacidades técnicas en urgencias médicas; derechos humanos; búsqueda, rescate y salvamento; intervención en crisis; manejo defensivo; así como natación y acondicionamiento físico. Por último, las opciones de equivalencia son tres y prevén un aumento de dos años respectivamente en la experiencia laboral a cambio de calificaciones educativas inferiores a la Licenciatura Titulado.

El perfil de puesto del Agente de Protección al Migrante “B” difiere en que requiere una Carrera Técnica o Comercial Titulado en áreas de conocimiento de urgencias médicas; paramédico; búsqueda, rescate y salvamento, así como dos años de experiencia laboral en áreas de grupos sociales; búsqueda, rescate y salvamento; manejo e intervención en crisis; farmacología; primeros auxilios; protección civil; y manejo y control en animales ponzoñosos. Se piden los mismos requerimientos en cuanto a condición física, pero

las capacidades gerenciales adquieren menor importancia que en el caso del Coordinador. Por último, el cuadro de equivalencia prevé un aumento de un año respectivamente en la experiencia laboral, a cambio de una disminución en el nivel de estudios.

El Perfil de Puesto Ampliado complementa lo anterior, en el sentido de que estipula conocimientos básicos de computación pero ningún conocimiento de idiomas, nociones generales de la Administración Pública Federal, capacidades técnicas en natación y manejo de vehículos, así como especificaciones ergonómicas tales como no ser mayor de 35 años y una estatura de 1.55 m para mujeres y 1.65 m para hombres. Por razones desconocidas, los mencionados perfiles de puesto contradicen los que se obtuvieron mediante solicitud de información número 0411100062012. Además, queda evidenciado que el perfil de los integrantes de los Grupos Beta se enfoca en gran medida en la ayuda humanitaria, sobre todo en funciones de búsqueda y rescate, a detrimento de la protección de los derechos de los migrantes.

Con solicitud de información número 0411100008013, Insyde pidió el documento que contenga requisitos, convocatoria y procedimiento para convertirse en Oficial de Protección a la Infancia. En respuesta, la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación proporcionó un Perfil de Puesto correspondiente al puesto de Agente Federal de Protección a Menores y confirmó que los Agentes Federales de Migración se convierten en OPIs luego de tomar su capacitación al 100 por ciento y acreditar su examen final. El mencionado perfil de puesto es relativamente básico, ya que omite la escolaridad, los conocimientos y la experiencia laboral deseados. Más bien, explicita las habilidades de administración (planeación, organización, dirección, resultados, calidad, autogestión, toma de decisiones, pensamiento analítico) y de interacción (comunicación verbal y escrita, persuasión, proactividad, trabajo en equipo, negociación, creatividad e innovación, tolerancia a la ambigüedad y a la presión) que los candidatos deberían manifestar. Los cinco niveles de destreza previstos –desde muy bajo hasta muy alto– no van acompañados por los niveles de dominio requeridos en cada rubro. Por lo tanto, no queda claro hasta qué grado las habilidades referidas tienen que cumplirse para convertirse en OPI.

En vista de lo anterior, los criterios de selección cobran especial relevancia. Con solicitud de información número 0411100037613, Insyde pidió los criterios vigentes de selección de los Oficiales de Protección a la Infancia y conocer si estos criterios han cambiado desde la creación de esta figura. En respuesta, la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación proporcionó únicamente el “Formato de Descripción y Perfil de Puesto,” lo cual no ayuda a aclarar cómo se realiza la selección entre distintos aspirantes a la obtención de la especialidad del OPI. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

Antecedentes Académicos del Personal del INM

El sistema educativo mexicano se divide en cuatro niveles. El primero se refiere a la educación inicial o preescolar que se imparte a los niños de 0 a 6 años de edad. El segundo es el de la educación básica, que abarca la educación preescolar, los seis años de la primaria y los tres años de la educación media o secundaria. El tercero comprende la educación media superior –también conocida como bachillerato o preparatoria– y representa el periodo de estudio de tres años por el que se adquieren competencias académicas medias para poder ingresar a la educación superior. Por último, la educación superior dura entre tres y cinco años y resulta en un título universitario.

Con solicitud de información número 0411100039413, Insyde solicitó el documento que describa el porcentaje de personal, actualmente adscrito al INM, que tenga educación primaria terminada, educación media terminada, educación media superior terminada, educación superior terminada y posgrado terminado. La consulta se planteó para conocer el nivel educativo que prevalece entre los agentes y funcionarios laborando en el Instituto.

En respuesta a la solicitud de información, la Dirección de Administración de Personal informó del nivel de estudios del 90 por ciento del personal del INM, ya que para el diez por ciento restante quedan pendientes los datos del censo nacional que el Instituto propone realizar al respecto en el curso de 2013. Para el 90 por ciento del personal que ya fue sondeado, en un extremo se encuentra el uno por ciento que ha concluido únicamente la primaria, mientras en el otro extremo está el uno por ciento que posee un título posgrado. Un cinco por ciento de la plantilla ha terminado la secundaria, y la gran mayoría completó o la preparatoria (42 por ciento) o la licenciatura (41 por ciento). Los datos disponibles arrojan que, según el grado académico, el personal del INM parece estar relativamente bien preparado académicamente. Sin embargo, se desconocen las carreras universitarias cursadas. Una investigación al respecto podría indicar si existe relación entre las materias estudiadas y los deberes ejercidos por mandos medios y superiores.

Tabla 4-4 Nivel de Estudios del Personal Actualmente Adscrito al Instituto Nacional de Migración, a mayo de 2013

Nivel de Escolaridad	% de Funcionarios
Primaria terminada	1
Educación Media terminada	5
Educación Media Superior terminada	42
Educación Superior terminada	41
Posgrado terminado	1
Subtotal	90
Información Pendiente de recibir del Censo Nacional sobre el Nivel de Estudios del INM 2013	10
Total	100

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 041110003941, 2013.

Sobre el mismo tema, Insyde pidió, con solicitud de información número 04111000022813, el documento que contenga el número y puesto de los servidores públicos del INM que hayan participado en cursos de capacitación para terminar su educación primaria, desde 1993. En respuesta, la Dirección de Capacitación Migratoria informó que, mediante su participación en el “Programa El Buen Juez por su Casa Empieza”, un total de nueve servidores públicos han terminado la primaria desde 1993, siendo cinco de ellos auxiliares de la adscripción y cuatro de ellos agentes federales de migración. Los datos señalan un reducido interés en el desarrollo académico, situación que puede estar ligada a que el sistema de promoción interna, con su enfoque en la movilidad horizontal más que en los ascensos, ofrece pocos incentivos para el crecimiento profesional.

Perfiles de Funcionarios Contratados por el INM

A continuación se examinan los antecedentes académicos y laborales de las personas que ostentaron el cargo de Delegado Regional del INM en enero de 2004. El propósito es determinar hasta qué punto los perfiles correspondieron al de un candidato idóneo para el puesto. El análisis deriva de una colección de los currículums de los 32 Delegados Regionales, excepto el Delegado Regional de Yucatán cuya hoja de vida no había sido añadida al documento.⁹² Mediante solicitud de información número 0411100033813,

92 Instituto Nacional de Migración, *Currícula de Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración* (Ciudad de México: INM, 2004).

Insyde solicitó los nombres, fechas del encargo y los currículums de los Comisionados, Directores Generales, y Delegados Federales, de 1993 a la fecha. Esto porque hasta ese momento se contó únicamente con los currículums que datan de 2004 y que Insyde obtuvo en la biblioteca del Centro de Estudios Migratorios. Si bien los currículums solicitados fueron entregados, ya no fue posible incorporarlos al análisis.

En cuanto a la formación académica de los Delegados Regionales, el nivel educativo que prevalece es la Licenciatura. Casi la mitad de ellos estudió derecho, y algunos cursaron carreras de las ciencias sociales, que se pueden considerar afines al tema migratorio, tales como el trabajo social, la psicología o las relaciones internacionales y ciencias políticas. Otros, sin embargo, se instruyeron en materias que poco o nada tienen que ver con su cargo actual o, de hecho, con el quehacer migratorio. Así, por ejemplo, hay graduados en arqueología, ingeniería mecánica electricista, medicina quirúrgica partera, así como medicina veterinaria y zootécnica.

Con respecto a la carrera profesional, se constata que los Delegados estuvieron insertados en cinco principales ramos profesionales: en alguno de los tres poderes del Estado, el sector privado, el sector académico, cargos partidistas y el mismo INM o una combinación de lo anterior. La gran mayoría había desempeñado algún cargo estatal, pero, en ocasiones, en sectores alejados de la migración. Figuran las áreas de seguridad pública y procuración de justicia, desarrollo urbano, turismo, bienestar social, trabajo, reforestación y –rara vez– derechos humanos. Algunos de los funcionarios se desempeñaron como diputados federales o locales.

El Delegado Regional de Baja California Sur, Ricardo García Soto, fue Coordinador Estatal de la campaña del Presidente Vicente Fox, justo antes de ser designado titular de la Delegación Regional del INM. Esta coincidencia sugiere que el nombramiento constituyó un premio político otorgado a cambio del apoyo prestado durante la campaña, ya que la experiencia profesional de ese economista –salvo algunas asesorías en turismo– no evidencia conocimientos en el tema de la migración.

Las cinco personas que contaban con experiencia previa en el INM habían trabajado como Subdelegado Regional, Delegado Local y Regional en otras partes del país o, en un caso, había ascendido de la Jefatura de Departamento de Control Migratorio y la Subdirección de Regulación y Control Migratorio. Mientras dos eran abogados por formación, los demás eran ingeniero mecánico (Delegado Regional de Sonora), médico cirujano y abogado (Delegado Regional de Quintana Roo), y médico veterinario (Delegado Regional de Hidalgo).

Los mencionados ejemplos ayudan a comprender el grado de preparación y especialización del que disponen los altos funcionarios del INM. Evidentemente, en muchos casos esos aportes son de reducida utilidad en la función migratoria. Más bien, el desconocimiento que estas personas, muy probablemente, tengan de las estructuras y de la labor del INM tiene forzosamente que afectar su gestión delegacional y las operaciones que realizan sus subordinados.

Tabla 4-5 Antecedentes Académicos de los Delegados Regionales, 2004

Delegación Regional	Derecho	Economía	Relaciones Internacionales	Administración de Empresas	Contabilidad	Psicología	Médico Veterinario Zootecnista	Ciencias Técnicas y de la Comunicación	Contaduría	Médico Cirujano Partero	Ciencias Jurídicas	Trabajo Social	Ingeniero Mecánico Electricista	Arqueología	Ciencias Políticas
Aguascalientes	1														
Baja California	1														
Baja California Sur		1													
Campeche			1												
Coahuila	1			1											
Colima	1														
Chiapas	1														
Chihuahua					1										
Distrito Federal				1											
Durango	1														
Estado de México	1		1												
Guanajuato	1														
Guerrero						1									
Hidalgo							1								
Jalisco	1														
Michoacán	1														
Morelos	1							1							
Nayarit															
Nuevo León				1											
Oaxaca	1														
Puebla									1						
Querétaro	1														
Quintana Roo										1	1				
San Luis Potosí												1			
Sinaloa	1														
Sonora													1		
Tabasco	1														
Tamaulipas									1						
Tlaxcala				1											
Veracruz														1	
Zacatecas															1
Total	14	1	2	4	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1

Nota: Los totales por columna no corresponden a las 32 delegaciones analizadas, esto se debe a que los delegados del Estado de México y Quintana Roo tienen dos licenciaturas en su formación académica.
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Currícula de Delegados regionales del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2004.

Tabla 4-6 Antecedentes Laborales de los Delegados Regionales, 2004

Delegación Regional	Área o Nivel de Gobierno distinto al INM	Sector Privado	Sector Académico	Cargo partidista	INM
Aguascalientes	1				
Baja California	1				
Baja California Sur		1			
Campeche		1			
Coahuila	1				
Colima		1			
Chiapas		1			
Chihuahua	1				
Distrito Federal		1			
Durango	1				
Estado de México					1
Guanajuato	1				
Guerrero	1				
Hidalgo					1
Jalisco		1			
Michoacán				1	
Morelos					1
Nayarit	1				
Nuevo León	1				
Oaxaca	1				
Puebla	1				
Querétaro	1				
Quintana Roo					1
San Luis Potosí	1				
Sinaloa	1				
Sonora		1			
Tabasco					1
Tamaulipas		1			
Tlaxcala		1			
Veracruz		1			
Zacatecas	1				
Total	15	10	0	1	5

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Currícula de Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, 2004.

4.6 La Evaluación del Desempeño

Con solicitud de información número 0411100043113, Insyde solicitó los documentos que expliquen el procedimiento para dar seguimiento al desempeño del personal de nuevo ingreso del Instituto Nacional de Migración. En respuesta, la Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño proporcionó un documento titulado *Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del INM*, que contiene el procedimiento para el seguimiento al desempeño de los servidores públicos de nuevo ingreso y en servicio activo del Instituto.

El objetivo de dichas políticas es regular el proceso de evaluación del desempeño, mediante el cual se realiza la medición y valoración cuantitativa y cualitativa del rendimiento de los servidores públicos a través de indicadores previamente definidos por la Secretaría de la Función Pública. La evaluación del desempeño, por su parte, busca contribuir a la gestión de recursos humanos mediante la identificación de talento, un diagnóstico de necesidades de capacitación, la detección de áreas de mejora, decisiones de movilidad y desarrollo profesional, reconocimientos al personal destacado y el establecimiento de metas.⁹³

Antes de proceder con el análisis de las mencionadas políticas, es necesario presentar algunas de definiciones. Según el documento entregado por el INM, los “factores de valoración del desempeño” se refieren a los comportamientos evaluados y comprenden el cumplimiento de metas de desempeño individual, factores clave de eficiencia y calidad en el desempeño, capacitación recibida por el servidor público y otros factores de valoración del desempeño (cumplimiento sobresaliente de metas, mejora en procedimientos de trabajo y actividades extraordinarias). Las “metas de desempeño” son el resultado cuantificable, esperado de un servidor público, para evaluar su desempeño y su contribución al logro de los objetivos y/o metas institucionales estratégicas o de gestión del rendimiento y relacionado a su descripción del puesto. Por otro lado, el “movimiento organizacional” se refiere a un movimiento organizacional lateral de un servidor público a un puesto distinto a lo que ocupa. La “promoción” es el movimiento organizacional vertical de un servidor público a un puesto distinto a lo que ocupa.⁹⁴

Los responsables del proceso de evaluación del desempeño se dividen en cuatro grupos: a) la Dirección General de Administración, b) los Titulares de las Direcciones Generales, Delegaciones Federales, la Oficina del Comisionado, la Dirección de Comunicación Social, y el Centro de Evaluación y Control de Confianza, c) los servidores públicos de mando medio y superior y d) los Enlaces de Evaluación del Desempeño. Éstos están facultados para coordinar el proceso; asegurar que los servidores públicos adscritos sean evaluados, calificar su desempeño laboral y fungir como enlace, respectivamente.

Los sujetos de evaluación del desempeño son todos los servidores públicos del INM que ocupen una plaza federal. Serán evaluados cuando hayan ocupado el puesto por un mínimo de cuatro meses continuo durante el periodo de evaluación, lo cual abarca del 1º de enero al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal. La realización de la evaluación le compete al superior jerárquico inmediato del evaluado. Si las plazas de los dos niveles superiores al puesto a evaluar han estado vacantes, o sus ocupantes no tienen cuando menos cuatro meses en el puesto, el titular de la Oficina, Dirección General o Delegación Federal en la que se encuentre adscrito el servidor público a evaluar, designará al evaluador, quien deberá contar con los elementos para llevar a cabo una evaluación objetiva.

Como parte de este ejercicio, se considerarán los cuatro factores de valoración del desempeño anteriormente mencionados, siendo uno de estos las metas de desempeño individual. Para efectos de la evaluación se establecerán cuatro metas para el año que se evalúa. Éstas deberán alinearse a las funciones establecidas en el *Formato de Descripción y Perfil del Puesto* que le corresponda al servidor público evaluado.

93 Instituto Nacional de Migración, *Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del INM* (Ciudad de México: INM, 2013), 3.

94 Ibid., 4-5.

A cada meta se le asigna una unidad de medida cuantitativa, cualitativa, de tiempo o de costo, para poder determinar si el desempeño se puede considerar satisfactorio, aceptable o no aceptable. El superior jerárquico, quien trimestralmente deberá registrar y documentar el avance de cumplimiento de las metas, deberá también comentar con el servidor público evaluado los resultados alcanzados y emitir recomendaciones a fin de lograr el cumplimiento satisfactorio de las metas. El evaluado, por su parte, tiene la obligación de solicitar su evaluación anual y de presentar –cuando se le solicite– la documentación probatoria respecto a otros factores de valoración del desempeño, como son el cumplimiento sobresaliente de metas, la mejora en procedimientos de trabajo y actividades extraordinarias (encargos temporales de despacho, comisiones oficiales, etc.).

En caso de que un servidor público manifieste su desacuerdo con alguno de los registros por asentar en su evaluación, lo podrá expresar en el reporte que deberá firmar. Un evaluado que obtenga un nivel de desempeño no aprobatorio, deberá elaborar –en coordinación con su superior jerárquico inmediato– un Plan de Acción de Mejora del Desempeño. Por otro lado, los evaluados que obtuvieron una calificación sobresaliente o durante cinco años consecutivos obtuvieron calificaciones satisfactorias, podrán ser reconocidos por su desempeño destacado mediante distinciones, diplomas o incentivos no económicos.

Es de notar que la evaluación de desempeño constituye un requisito indispensable para la promoción y los movimientos organizacionales del personal del INM. Específicamente, las *Políticas* determinan que un candidato a un movimiento organizacional vertical o lateral deberá cumplir tres condiciones: a) contar con una permanencia mínima de un año en el cargo de ocupa, b) haber obtenido un nivel de desempeño satisfactorio o superior en su última evaluación y c) cumplir con los requisitos y perfil del puesto vacante de que se trate.

Resaltan algunos aspectos inciertos, si no problemáticos, del procedimiento para el seguimiento al desempeño. Primero, obligatoriamente la evaluación la realiza el superior jerárquico inmediato del servidor público evaluado. Con esto el proceso puede perder su imparcialidad, ya que una relación antagónica entre el evaluado y el evaluador puede impactar desfavorablemente la valoración. Asimismo, la persona que fungirá como evaluador cuando las plazas de los dos niveles superiores al puesto a evaluar estén vacantes, deberá contar con los elementos para soportar una evaluación objetiva, pero las *Políticas* no explicitan quién pudiera cumplir este perfil. Bajo este escenario, carente de criterios claros para la selección del evaluador, la integridad del proceso podría verse minada. Además, para garantizar la objetividad de las evaluaciones de desempeño, los evaluadores deberán verificar la evidencia documental que los evaluados aportan. Sin embargo, el procedimiento no especifica qué sucede si un evaluador decide ignorar ciertas evidencias. Tampoco explica cómo se pueden prevenir actos de corrupción en ese proceso.

Segundo, no queda claro si la evaluación privilegia indicadores cuantitativos o da igual peso a éstos y a los cualitativos. De hecho, en muchos casos la medición cualitativa del actuar de los agentes de migración, por compleja que sea, puede resultar más trascendental que la cuantitativa. Aunque sea importante constar cuántos trámites se procesaron debidamente, cuántas conducciones se hicieron en apego a la normatividad, cuántos enseres básicos o folletos de derechos humanos se entregaron a los migrantes, es igual o más importante determinar la calidad de un servicio que brinda un determinado agente. Sin embargo, las entrevistas que Insyde realizó a los Grupos Beta confirmaron que éstos no cuentan con formas cualitativas de evaluar su desempeño.

Tercero, el procedimiento prevé la mejora del desempeño a través de un proceso de seguimiento. Posterior a cada evaluación se llevarán a cabo “Sesiones de Seguimiento al Desempeño,” en las que se comentan los aspectos en los que el evaluado puede mejorar su desempeño para lograr el cumplimiento de las metas del período siguiente. En otras palabras, se pretende estimular cambios positivos en el actuar de los servidores públicos comentando los aspectos que necesiten una mejora, no sancionando el pobre desempeño. Sin embargo, cabe la pregunta de si este enfoque es el más efectivo para obtener un mayor rendimiento ético y profesional entre el personal del INM.

Cuarto, aunque el documento entregado por el Instituto declara que las evaluaciones a todo el personal son obligatorias, caben dudas legítimas sobre el grado en que se cumple con este deber. Por un lado, la realización de evaluaciones implica una carga adicional nada despreciable a la labor de los evaluadores. Por otro lado, los exámenes de control de confianza, que podrían resultar más importantes que las evaluaciones de desempeño, parecen haber tenido un reducido alcance numérico, según muestran auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control. De todas formas, se desconoce el impacto que dichas evaluaciones hayan tenido en el desempeño del personal del INM.

Evaluaciones del Desempeño de los Grupos Beta

Con solicitud de información número 0411100023213, Insyde solicitó el documento que contenga el informe de evaluación sobre el desempeño de los Grupos de Protección al Migrante. La petición buscó conocer más sobre el desempeño de los Grupos Beta y se basó en la mención que una publicación del INM hizo del mencionado documento. Sin embargo, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada, porque la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación reportó no contar con el documento. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir aún no había sido resuelto.

Las Encuestas de Satisfacción

A continuación se presenta un análisis de los resultados de las *Encuestas de satisfacción del usuario externo del INM* que dan una idea del desempeño, no desde el ángulo individual, sino del servicio brindado en diferentes ámbitos por el Instituto Nacional de Migración. Asimismo, ofrece un destello de las deficiencias en el levantamiento de información estadística.

El Instituto Nacional de Migración (INM) realizó en el año 2011 una encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios migratorios en los aeropuertos internacionales del Distrito Federal y Monterrey; en las oficinas de trámites del Distrito Federal, Monterrey y Talismán (Chiapas); y en las estaciones migratorias de Iztapalapa (Distrito Federal) y Tapachula (Chiapas). Sin embargo, no es el único ejercicio en el tema que el INM ha realizado, tomando en cuenta que de 2003 a 2006 y en 2010 aplicó encuestas de satisfacción a los usuarios en aeropuertos y oficinas de trámites.⁹⁵

Si bien sistematizar la información de estos periodos es pertinente para conocer la percepción de los usuarios de los servicios migratorios en los aeropuertos y oficinas de trámites, cabe señalar que por escasez de tiempo, el análisis sólo se efectúa sobre el informe de las encuestas de satisfacción del año 2011, el cual, a diferencia de los años anteriores, contempla la perspectiva de migrantes indocumentados detenidos en estaciones migratorias.

A manera de información general, el informe de encuestas de satisfacción de 2011 fue realizado con el fin de dar cumplimiento a dos objetivos: atender a los requerimientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativos al avance de las metas e indicadores de la matriz del marco lógico y del informe de avance de gestión financiera, y medir el nivel de satisfacción de los usuarios externos en relación a los servicios que presta el INM.

De acuerdo al INM, 'pese a las dificultades encontradas, se atendieron en tiempo y forma los requerimientos de información relativa al avance de las metas e indicadores de la matriz del marco lógico y del informe de avance de gestión financiera,' es decir, se dio cumplimiento al primer objetivo.⁹⁶ Sin embargo, como se mostrará a continuación, existen razones de peso que sugieren que los dos objetivos pudieron haberse concretado con ciertas limitaciones técnicas.

95 Dicha información está consignada en la solicitud de información número 0411100045812.

96 Instituto Nacional de Migración, *Encuesta de satisfacción del usuario externo del INM* (Ciudad de México: INM, 2011), 11.

En cuanto a las dificultades encontradas, el informe reconoce los siguientes impases inherentes al proceso de recolección, sistematización y análisis de información:

1. El impedimento de contratar a personal externo al INM para llevar a cabo la tarea, razón por la cual el levantamiento de las encuestas fue realizado por personal de las Delegaciones Regionales del Distrito Federal, Nuevo León y Chiapas.⁹⁷
2. El incumplimiento de las cuotas de encuestas por instalación, a excepción de las oficinas de trámites de Monterrey y el aeropuerto internacional de la misma ciudad. En el informe se afirma que estas dos instalaciones cumplieron con especificaciones, sin embargo, no queda claro cuáles fueron éstas.
3. El posible diligenciamiento de encuestas por parte del personal encuestador. El patrón de respuestas de las encuestas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y las oficinas de trámites de la misma ciudad sugieren que las encuestas fueron diligenciadas por los mismos encuestadores. Sin embargo, debido a la falta de pruebas se conservó el supuesto de aplicación correcta de las encuestas.
4. Las encuestas no se diligenciaron correctamente, hecho que repercutió en el análisis. Esto “ocasionó” que se tomaran diferentes criterios para el análisis, buscando obtener la información menos sesgada posible.⁹⁸ No obstante, cabe preguntarse a través de qué procedimientos se mejoró el análisis cuando el problema radicaba en la información.
5. Problemas en el diseño del cuestionario. Los servicios ofrecidos en las oficinas de trámites de Talismán (Chiapas) no eran los mismos que ofrecían el resto de oficinas de trámites.
6. No fue posible supervisar el trabajo de los encuestadores para dar cumplimiento con los procedimientos y tiempo para la aplicación de la información.

Los anteriores elementos permiten cuestionar la validez de la información recopilada, razón por la cual no es posible afirmar que los datos son generalizables, al menos, a la población que fue encuestada. Este hecho permite argumentar que no se dio cumplimiento al segundo objetivo propuesto, puesto que las encuestas no reflejaron la perspectiva de los usuarios y migrantes detenidos en estaciones migratorias; pero tampoco se cumplió técnicamente con el primer objetivo, debido a que la información que se reportó no permitió reflejar los avances o retrocesos en las acciones, resultados, propósito y fin de los servicios que presta el INM.

Ante las dificultades encontradas, el INM sugirió una mayor cantidad de recursos, personal externo que aplique y sistematice la información y la presencia de supervisores. Al respecto, conviene señalar que es necesario que en los próximos informes se presente la metodología, así como las técnicas y herramientas empleadas para recopilar, procesar y analizar la información, ya que en el informe no se presenta el formato del cuestionario, el tipo de muestreo elegido para llevar a cabo las encuestas, la definición de las categorías usadas, así como las ponderaciones consideradas para generar calificaciones a nivel de encuesta y para cada instalación.

A continuación se discuten los principales hallazgos del informe de encuestas de satisfacción de 2011, mientras la información estadística se presentará en el Anexo 3 y únicamente con propósitos informativos, dado que –como ya se mencionó– es probable que los datos no representen a las personas encuestadas.

La información sociodemográfica permite afirmar que en las distintas instalaciones se aplicaron las encuestas a hombres en su mayoría, con excepción de la oficina de trámites del Distrito Federal donde la aplicación se realizó principalmente a mujeres. Los rangos de edad de las personas encuestadas variaron para cada instalación, pero en términos generales la mayoría de personas eran menores de 54 años. El país de nacimiento de la mayoría de las personas encuestadas en los aeropuertos del Distrito Federal y Monterrey fueron México y Estados Unidos; en las oficinas de trámites del Distrito Federal y Monterrey fueron México y

97 Ibid.

98 Ibid., 11.

Colombia; en la oficina de trámites de Talismán fue Guatemala; y en las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula fueron Guatemala y Honduras. Su lengua materna era mayoritariamente el español o el inglés. En lo correspondiente a migración, buena parte de las personas encuestadas en los aeropuertos del Distrito Federal y Monterrey eran turistas o estaban en la categoría “visitantes personas de negocios.” Sin embargo, también el informe muestra que para un buen porcentaje de personas “no aplicaba” alguna característica migratoria, lo que hace suponer en esta categoría se encontraban personas con nacionalidad mexicana.

A continuación se presenta la información sobre la valoración de los servicios en los aeropuertos y oficinas de trámites, así como las atenciones y acceso a los derechos en las estaciones migratorias.

a) Aeropuertos

En los aeropuertos, más de la mitad de la población encuestada señaló que en el Aeropuerto de Monterrey la información proporcionada en el *call center* fue útil, mientras que en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue muy útil, y las personas que atendían el servicio en ambas instalaciones se caracterizaban por ser muy amables. La atención del personal en el filtro migratorio había mejorado mucho y el tiempo de atención era muy rápido.

Entre otros aspectos, el informe muestra que las personas encuestadas consideraron que los funcionarios encargados de la atención en el filtro migratorio fueron muy amables, que las formas migratorias eran de fácil llenado, que la señalización para llegar a la sala de migración era identificable en idioma inglés, muy clara, muy visible y muy útil en el Aeropuerto Internacional de Monterrey; clara, visible y útil en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; y que el estado de las instalaciones en sala de migración en cuanto a limpieza, ventilación, iluminación y espacio eran muy buenas en el Aeropuerto Internacional de Monterrey, y buenas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Tanto en los aeropuertos como en las oficinas de trámites, la información publicada en internet era muy útil; muy fácil de encontrar, a excepción de la información publicada en el portal de la oficina de trámites del Distrito Federal donde ésta fue fácil de conseguir; muy entendible para las personas encuestadas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la oficina de trámites de Monterrey, y entendible para aquellas personas encuestadas en el Aeropuerto Internacional de Monterrey y la oficina de trámites del Distrito Federal.

b) Oficinas de Trámites

En cuanto a los servicios que se ofrecían particularmente en las oficinas de trámites, las personas encuestadas en Monterrey consideraron que era muy fácil llenar la forma de pre-registro en internet, mientras que para las personas encuestadas en la oficina de trámites del Distrito Federal fue fácil.

La información proporcionada por los funcionarios que atendían en ventanilla fue en general muy entendible, a excepción de la oficina de trámites del Distrito Federal donde la información proporcionada fue entendible.

Con respecto a la resolución de las inquietudes, la mayoría señaló que se resolvieron todas las dudas, siendo menor la proporción de personas encuestadas que aseveraron que los funcionarios resolvieron todas sus dudas en la oficina de trámites del Distrito Federal y Talismán, en comparación con las dudas resueltas por el personal de la oficina de trámites de Monterrey.

En cuanto a la amabilidad del personal que trabajaba en ventanilla, las personas encuestadas consideraron que el personal de la oficina de trámites del Distrito Federal y de Talismán fue amable, mientras que los funcionarios de Monterrey fueron muy amables.

En general el tiempo de espera para ser atendido en las tres oficinas fue razonable. Sería importante

para futuras encuestas conocer el tiempo promedio de espera, afinando de esta manera el análisis que puede elaborarse.

La oficina de trámites de Talismán se caracterizó por la celeridad en la resolución de trámites, puesto que se dio cumplimiento a los trámites en el tiempo establecido. En contraste, en la oficina de trámites del Distrito Federal en mayor porcentaje que en Monterrey, los trámites se resolvieron después del tiempo establecido y había algunos trámites de los que no se tenía respuesta. Dentro del informe se razonó que era necesario identificar este punto como foco de atención.

Una de las temáticas que la encuesta contempló tanto para las oficinas de trámites como en las estaciones migratorias fue la corrupción. Las personas encuestadas manifestaron que en la oficina de trámites del Distrito Federal el personal realizaba actos de corrupción, contrario a lo que sucedía en Monterrey y Talismán donde eran mínimos estos actos en los procesos de tramitación. Como sugerencia para la superación de esta problemática, quienes elaboraron el informe establecieron la necesidad de supervisar las actividades, requiriendo para ello la asignación de mayores recursos. No obstante, no establecieron pormenores de las actividades de supervisión ni del tipo de recursos solicitados. Tampoco se reconocieron los actos de corrupción efectuados por el personal.

c) Estaciones Migratorias

En cuanto a la información recolectada en las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula se detectaron fallas en el reporte: se duplicaron los mismos porcentajes para las dos estaciones migratorias y luego se presentaron otros datos, los cuales se asumió que pertenecían a la estación migratoria de Tapachula.

En las estaciones migratorias, la mayoría de migrantes desconocía de actos de corrupción. Sin embargo, reconocieron algunos actos aislados en la tramitación de la regularización de la condición migratoria o la devolución al país de origen.

Cuando los migrantes fueron detenidos, el transporte usado para su traslado y el trato del personal fue bueno. No obstante, cabe anotar que más del 20 por ciento de las personas encuestadas de la estación migratoria de Tapachula consideraron que el trato fue malo.

Dentro de las estaciones, la mayoría de migrantes tuvo revisión médica, acceso a llamadas telefónicas y contacto con el consulado, pero pocas personas detenidas recibieron atención médica necesaria a las enfermedades y los medicamentos requeridos, información sobre su situación jurídica (en el caso de la EM de Tapachula), derechos y obligaciones y tiempo de permanencia en las estaciones migratorias. En el informe, como sugerencias se consideró necesario mejorar el abastecimiento de medicamentos, la atención médica y la comunicación entre el personal de migración y los usuarios. Pese a que la mayoría de personas detenidas tuvo revisión médica, la atención recibida de acuerdo a su percepción fue mala. En el informe no se preguntó cuántas veces pudieron acceder al servicio de salud, ni la disponibilidad del personal médico para la atención.

La alimentación fue otorgada tres veces al día para la mayoría de la población alojada en las estaciones migratorias. De acuerdo a las personas migrantes, la calidad de la alimentación fue buena en Iztapalapa y regular en Tapachula. Al respecto, quienes realizaron el informe sugirieron realizar una evaluación más exhaustiva sobre la calidad de los alimentos. En el documento no se reportaron otros aspectos relacionados con la alimentación tales como la cantidad, y la satisfacción de las necesidades particulares de mujeres embarazadas, niños y ancianos.

Otro de los derechos de los migrantes es su posibilidad de comunicarse con la embajada y consulado y con personas e instancias distintas a estas instituciones. Se preguntó si sabían de dicho derecho, pero no se indagó si al ingreso a las estaciones migratorias los funcionarios les habían informado sobre el mismo. En este sentido, la mayoría informó conocerlo, pero no se explicitó en el informe la manera en que se enteraron.

Así como no fueron informados, la mayoría de migrantes afirmaron que las dudas que comunicaron al personal no fueron resueltas.

Más del 50 por ciento de funcionarios fueron amables o moderadamente amables y cerca del 30 por ciento no lo fue. Hecho que se corrobora cuando más del 30 por ciento de migrantes afirmaron ser víctimas de algún tipo de maltrato. No obstante, se desconoce el tipo de ultrajes que les fueron causados. Como acciones de mejora se estableció la focalización de recursos para mejorar el trato con los usuarios, así como la capacitación al personal para mejorar el servicio que proporcionan. Sin embargo, nuevamente no se explicitan ni el tipo de recursos ni el tipo de capacitaciones que debieron efectuarse.

Entre otros aspectos de la estancia de migrantes en las estaciones migratorias se contemplaron las condiciones de limpieza, iluminación y ventilación de las instalaciones y de los baños, mismas que fueron buenas en la estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula, a excepción de la ventilación de los baños en esta última. Al respecto, se propuso focalizar recursos para mejorar la iluminación y ventilación en ambas estaciones migratorias.

En el informe no se plantearon propuestas puntuales de recomendaciones para mejorar la atención en las diferentes instalaciones. De igual manera, no se contemplaron temas centrales en el ámbito de los derechos humanos de los migrantes, como por ejemplo, en el caso de migrantes alojados en estaciones migratorias, si se permitió la representación legal, si se informó sobre el derecho a refugio, si las personas fueron víctimas de algún crimen o trato cruel, inhumano o degradante para acceder a la protección del Estado o si presentaron quejas a las diferentes instancias y sobre qué tópicos trataban las mismas.

d) Observaciones Finales

En resumen, el informe presentado por el INM presenta numerables fallas en la recolección y análisis de información, lo cual sumado a la falta de información detallada sobre el procedimiento y categorías usadas, imposibilita la discusión sobre los resultados, mismos que debido a dichas fallas presentaron problemas de validez.

Para próximas encuestas será necesaria la clarificación de cada uno de los procedimientos de recolección, sistematización y análisis, la profundización de variables que midan derechos humanos, el acceso a bases de datos y el planteamiento de sugerencias puntuales sobre las áreas en las que debe trabajarse, así como un análisis comparativo sobre los resultados. Cabe anotar que la tarea primordial debe ser la generación de información que recoja las percepciones de las personas encuestadas. Esto implica que el instrumento de recolección de información sea claro, válido y pertinente, que se cumpla con las cuotas de encuestas por cada instalación; a la par, deberá pensarse en mecanismos de sistematización que permitan el acceso público a los insumos que permiten la realización de los informes.

4.7 El Sistema de Promoción

Con solicitud de información número 0411100040313, Insyde pidió los documentos que expliquen cuál es el sistema de promoción del personal dentro del INM. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal afirmó no contar con dicho documento, debido a que el INM como órgano administrativo desconcentrado depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Gobernación. Elaboró que los movimientos de personal por promoción que realiza el INM se originan con las propuestas de promoción que cada área remite a la Dirección de Administración de Personal, las cuales dependen de que exista la disponibilidad de la plaza, la existencia de un candidato que cubra el perfil del puesto y la aprobación de las evaluaciones respectivas por parte del aspirante. Las propuestas, a su vez, se remiten a la Dirección General

de Recursos Humanos de la SEGOB a efecto de tramitar el movimiento respectivo.⁹⁹ Insyde interpuso un recurso de revisión, ya que el INM debería contar con un documento que exponga al menos los criterios para la generación de propuestas de promoción, o uno que defina la parte del sistema de promoción que le corresponda al INM. A la hora de redactar este informe, aún no había sido resuelto el recurso de revisión. A continuación se examina el sistema de promoción previsto por el Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Gobernación.

El Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Gobernación regula el sistema para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores de base y autorizar las permutas, con fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores (Título Tercero) y las Condiciones Generales de Trabajo de la SEGOB. Según la mencionada norma, el derecho a ascenso corresponde a los trabajadores que tengan un mínimo de seis meses de servicio en el puesto inmediato inferior a la vacante. El ascenso mismo se determinará mediante la calificación de un conjunto de factores escalafonarios que comprenden los conocimientos, la aptitud, la disciplina, la puntualidad y la antigüedad (Artículo 4). Al trabajador que obtenga la más alta calificación del total de dichos factores se le otorgará la vacante. En igualdad de condiciones, el ascenso será otorgado al trabajador de mayor antigüedad y, si persistiera el empate, una vez confrontadas las antigüedades, al trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos en su familia.

El Catálogo de Puestos contiene la descripción de las labores específicas correspondientes a las funciones de base, clasificadas en grupos (el conjunto de ramas escalafonarias), ramas (el conjunto de puestos) y puestos (una unidad mediante la cual se definen las funciones y a la cual se le asigna una retribución acorde con la experiencia, escolaridad y condiciones de trabajo). El escalafón se integra por cuatro grupos (profesionistas, especialistas, funciones administrativas y servicios).

Las plazas, a las que se accede mediante concurso escalafonario, se dividen en vacantes definitivas, vacantes provisionales y plazas de nueva creación. El derecho de participar en un concurso les corresponde, en primera instancia, a los trabajadores que ocupen el puesto inmediato inferior dentro de la rama a que pertenece la vacante y a los titulares de los puestos inmediatos inferiores a la vacante, pero en el límite superior de las demás ramas del mismo grupo o de los niveles más altos de otros grupos. En segunda instancia pueden concursar por una vacante los trabajadores que ocupen los puestos inferiores a la vacante dentro de la rama escalafonaria correspondiente y, en tercera instancia, los trabajadores que ocupen puestos inferiores a la vacante del escalafón.

La Comisión Mixta de Escalafón, integrada por dos representantes de la Secretaría, dos del Sindicato y un árbitro que decidirá los casos de empate, es el órgano encargado de resolver el ascenso de los trabajadores, integrar y modificar la estructura de los escalafones y resolver las inconformidades de los trabajadores. La Comisión se apoyará en órganos auxiliares, como la Unidad de Capacitación (mediante la expedición de constancias), los jefes inmediatos de los concursantes (mediante la entrega de evaluaciones de desempeño) y la Dirección de Recursos Humanos (mediante la información respecto de posibles sanciones administrativas).

Los trabajadores podrán inconformarse contra las resoluciones de la Comisión, aportando pruebas de sus afirmaciones, cuando juzgan que en los exámenes se haya producido alguna irregularidad o que se hizo una inexacta evaluación de los factores escalafonarios respecto de cualquiera de los concursantes. Por último, los trabajadores también tendrán derecho a permutar sus plazas por otras del mismo puesto.

Con respecto a las promociones en el Instituto Nacional de Migración, tres observaciones pueden citarse. Primero, no queda claro hasta qué nivel el personal puede ascender, aunque las plazas de los niveles más altos parecen estar fuera del alcance de los agentes. Sin embargo, en principio deberían poder ascender por los rangos hasta convertirse en Comisionado del INM. Este escenario robustecería la

99 Dirección de Administración de Personal del Instituto Nacional de Migración. Oficio No. INM/DGA/DAP/02128/2013, 22 de mayo de 2013.

estabilidad y eficiencia del Instituto y crearía incentivos profesionales para los agentes quienes de lo contrario se encontrarían ejerciendo –durante muchos años– esencialmente las mismas funciones, posiblemente en lugares peligrosos y por el mismo salario. Sobra decir que la casi imposibilidad de acceder a nuevos y diversos retos y responsabilidades no alienta a hacer un trabajo de excelencia. Segundo, se ignora cómo puede avanzar en su carrera un trabajador que, por razones ajenas, haya tenido poco acceso a capacitaciones. En el peor de los casos, la falta de criterios al respecto puede obstaculizar el ascenso de los agentes de migración. Tercero, el mejor sistema de promociones es de poca utilidad práctica si se dan pocas vacantes a las que los servidores públicos puedan ascender. Efectivamente, parece que en el INM las promociones suelen darse más por movilidad lateral que por ascenso.¹⁰⁰ En otras palabras, los agentes podrán ejercer el mismo cargo, o uno parecido, en diferentes partes del país, pero difícilmente podrán aspirar a desempeñar un cargo muy superior al actual.

4.8 Las Remuneraciones

Con solicitud de información número 0411100034313, Insyde solicitó el catálogo de puestos del Instituto desde su creación a la fecha. Según el *Analítico de Plazas y Remuneraciones* proporcionado por la Dirección General de Administración, al 1º de enero de 2013 el INM contaba con un total de 5,869 plazas autorizadas. Las remuneraciones por plazas están divididas en tres zonas económicas. La gran mayoría de plazas autorizadas (4,877) se encuentra en la zona económica uno.¹⁰¹ Resaltan las asimetrías entre los salarios que perciben el personal de base, los mandos medios (Jefes de Departamento, Subdirectores, Directores, Directores Generales Adjuntos) y los mandos superiores (Directores Generales y el Titular del órgano administrativo desconcentrado). Mientras un Director de Área recibe un salario neto mensual de por lo menos MX\$31,693.80 y un Director General un salario neto mensual de por lo menos MX\$73,833.94, un Agente Federal de Migración “B” recibe un salario neto mensual de apenas MX\$7,372.05. En 29 de los 41 puestos existentes en el INM (70.73 por ciento), el salario neto mensual es menor al promedio (MX\$25,434.81) de todos los salarios pagados en el INM.

Estas circunstancias hacen que el personal de base, a pesar de tener responsabilidades importantes en el trato a los migrantes y de estar –a menudo– laborando en condiciones difíciles, si no peligrosas, enfrenta una situación económica mucho más complicada que los funcionarios, a quienes se les paga por su capacidad de gestión, de coordinación y de toma de decisiones. Los bajos salarios –junto con el reclutamiento de personal no idóneo, las débiles capacitaciones, los deficientes controles de confianza y la inefectividad de las sanciones– fomentan la corrupción entre los servidores públicos. Éstos se encuentran con amplias oportunidades de lucrar con los migrantes en diferentes partes del país y en distintos procesos como la contratación de personas o servicios, los trámites de internación y regularización, las acciones de protección a migrantes o las operaciones de control y verificación migratoria. Desde luego, los bajos salarios no hacen necesariamente que las personas se vuelvan corruptas. A la inversa, el pago de salarios más altos no constituye una vacuna contra la corrupción. De hecho, a lo largo de los años los casos de corrupción se han dado en todos los niveles, desde los agentes federales de migración hasta los Directores Generales. Aunque un incremento salarial sistemático sea económicamente complicado para la Administración Pública Federal, es factible –y de hecho, necesario– mejorar las condiciones de trabajo del personal de base del INM, así como replantear el sistema de promociones. Como se dijo con anterioridad, los movimientos suelen ser laterales (de movilidad), en lugar de verticales (de ascenso). Es

100 Entrevista a Javier Moctezuma Barragán, Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1987-1988), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación (2000-2003) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2006-2009). Actualmente Director General en la Fundación González Río Arronte, Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

101 Instituto Nacional de Migración, *Analítico de Plazas y Remuneraciones 2013*. Anexo al Oficio No. INM/DGA/DAP/01750/2013. Obtenido en respuesta a la solicitud de información número 0411100034313.

decir, generalmente una promoción implica un traslado a un lugar más cómodo, menos peligroso, pero en el mismo nivel. Por consiguiente, desde el ingreso al Instituto hasta la salida, por jubilación u otras razones, el personal de base se encuentra laborando con perspectivas casi nulas de acceder a puestos de mayor responsabilidad y de mayor remuneración. Sobra decir que semejante situación puede resultar contraproducente para un buen desempeño de los agentes.

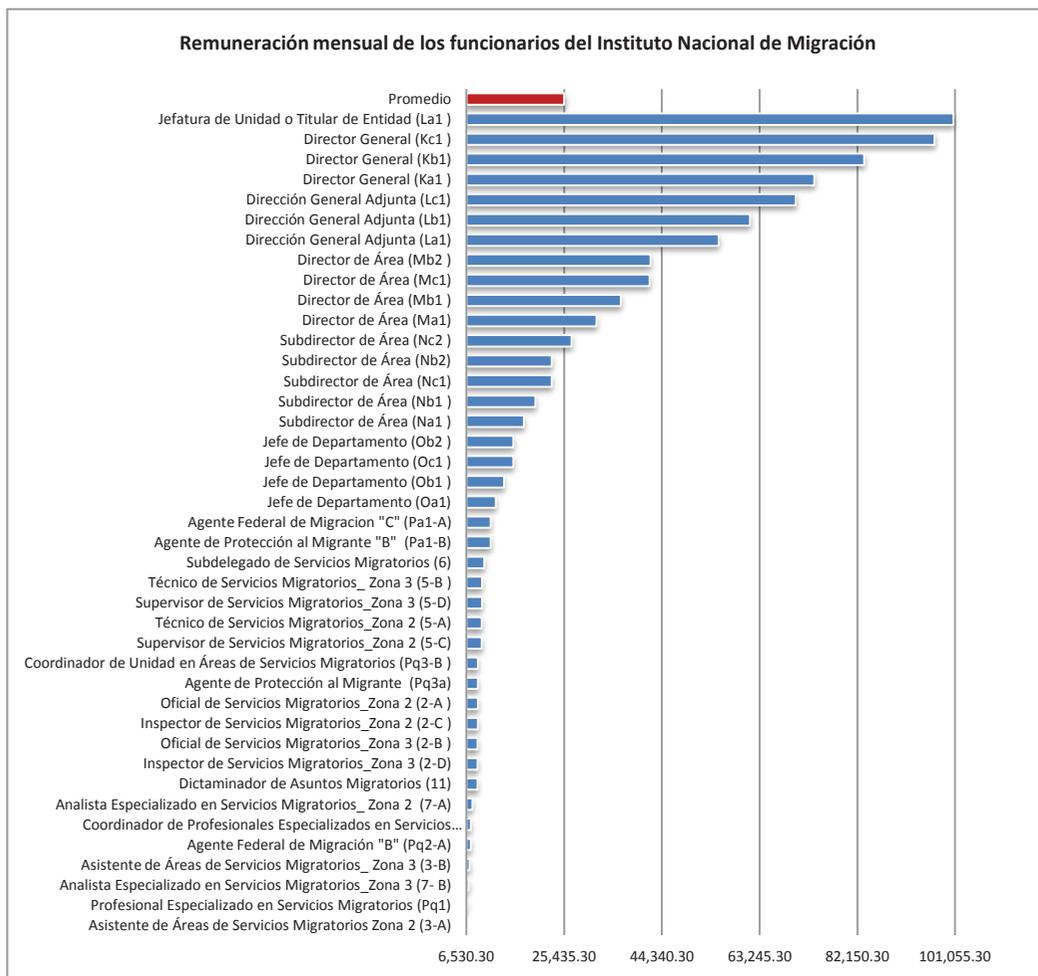
Tabla 4-7 Remuneración Mensual de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración

Nombre del Puesto/Clave del puesto	Monto Total de Percepciones Netas
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios Zona 2 (3-A)	6,530.30
Profesional Especializado en Servicios Migratorios (Pq1)	6,635.71
Analista Especializado en Servicios Migratorios_Zona 3 (7- B)	6,961.44
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios_Zona 3 (3-B)	7,143.59
Agente Federal de Migración "B" (Pq2-A)	7,372.05
Coordinador de Profesionales Especializados en Servicios Migratorios (Pq2-B)	7,372.05
Analista Especializado en Servicios Migratorios_Zona 2 (7-A)	7,661.54
Dictaminador de Asuntos Migratorios (11)	8,653.95
Inspector de Servicios Migratorios_Zona 3 (2-D)	8,673.34
Oficial de Servicios Migratorios_Zona 3 (2-B)	8,673.34
Inspector de Servicios Migratorios_Zona 2 (2-C)	8,715.02
Oficial de Servicios Migratorios_Zona 2 (2-A)	8,715.02
Agente de Protección al Migrante (Pq3a)	8,720.30
Coordinador de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios (Pq3-B)	8,720.30
Supervisor de Servicios Migratorios_Zona 2 (5-C)	9,491.76
Técnico de Servicios Migratorios_Zona 2 (5-A)	9,491.76
Supervisor de Servicios Migratorios_Zona 3 (5-D)	9,519.23
Técnico de Servicios Migratorios_Zona 3 (5-B)	9,519.23
Subdelegado de Servicios Migratorios (6)	9,954.04
Agente de Protección al Migrante "B" (Pa1-B)	11,205.67
Agente Federal de Migración "C" (Pa1-A)	11,205.67
Jefe de Departamento (Oa1)	12,172.85
Jefe de Departamento (Ob1)	13,784.39
Jefe de Departamento (Oc1)	15,594.37
Jefe de Departamento (Ob2)	15,621.95
Subdirector de Área (Na1)	17,627.65
Subdirector de Área (Nb1)	19,864.52
Subdirector de Área (Nc1)	23,031.74
Subdirector de Área (Nb2)	23,052.17
Subdirector de Área (Nc2)	26,854.91
Director de Área (Ma1)	31,693.80
Director de Área (Mb1)	36,413.09
Director de Área (Mc1)	41,965.95
Director de Área (Mb2)	42,138.38
Dirección General Adjunta (La1)	55,305.34
Dirección General Adjunta (Lb1)	61,419.47
Dirección General Adjunta (Lc1)	70,248.06
Director General (Ka1)	73,833.94
Director General (Kb1)	83,461.42
Director General (Kc1)	97,077.63
Jefatura de Unidad o Titular de Entidad (La1)	100,730.27
Promedio	25,434.81

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional de Migración, 2013.
http://portaltransparencia.gob.mx/pot/remuneracionMensual/remuneracionMensual.do?method=buscar&_idDependencia=041111#resultados.
 Ruta: Directorio>Remuneración Mensual>Tipo de personal.

El promedio mensual neto de las remuneraciones autorizadas es de MX\$25,434.81. Se observa que el salario del grueso de los servidores públicos del INM queda muy por debajo de dicho promedio.

Ilustración 4-3 Remuneración Mensual de Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración



La Estructura Salarial y el Régimen de Incentivos para el Personal de Base

Los trabajadores se clasificarán conforme a lo que señala el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. El sueldo que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto constituye el sueldo total que se le debe pagar al trabajador, sin perjuicio de otras prestaciones establecidas. Los tabuladores regionales tomarán en cuenta el distinto costo medio de la vida en diversas zonas económicas de la República Mexicana.

De acuerdo con las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*, los trabajadores tendrán derecho a percibir una prima adicional del 50 por ciento sobre el sueldo por cada periodo vacacional disfrutado; a recibir un pago de una prima adicional del 25 por ciento sobre el sueldo por trabajar los domingos; a recibir un aguinaldo; y a recibir un pago de una prima quinquenal por cada cinco años de servicios prestados hasta llegar a 25 años (Capítulo Cuarto). Se otorgarán dos periodos anuales de vacaciones de diez días hábiles cada uno, a los trabajadores con más de seis meses consecutivos de servicio. Además,

se proporcionarán periodos de vacaciones extraordinarios a los trabajadores que presten sus servicios en áreas peligrosas. Todos los trabajadores de base con nombramiento definitivo tendrán además derecho a licencias sin o con goce de sueldo (Capítulo Sexto).

Conforme a las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*, al personal de base se le podrá otorgar una serie de estímulos y recompensas por su desempeño destacado, tales como medallas por 25 o más años de servicios; diplomas y constancias por diez o más años de servicios; estímulos hasta por diez días vacacionales extraordinarias (Capítulo Décimo Cuarto). Adicionalmente, a los trabajadores se les puede otorgar prestaciones adicionales como reconocimiento al esfuerzo aportado en el desarrollo de sus funciones (Capítulo Décimo Quinto). Dichas prestaciones incluyen notas de mérito por su actividad productiva y entrega personal demostrada en sus labores; diplomas por un desempeño sobresaliente en las capacitaciones o en alguna actividad sociocultural; así como premios semestrales, anuales y de antigüedad. El procedimiento para la selección de acreedores a estos premios se hace de conformidad al Reglamento de Capacitación y Productividad.

Las *Condiciones Generales de Trabajo* refieren que se darán también prestaciones el Día de las Madres, apoyo con estancias infantiles, juguetes el día seis de enero, becas escolares y descuentos para la compra de artículos y uniformes escolares, entre otras. Además, la Secretaría otorgará un día de descanso el día del cumpleaños del trabajador y apoyará el fomento deportivo y eventos sociales que organice el Sindicato.

Las prestaciones ya son bastante amplias, pero podrían ser ampliadas para complementar los modestos salarios que se le paga al personal que ocupa puestos escalafonarios bajos. Las medidas que coadyuvarían en la economía de los trabajadores podrían incluir, por ejemplo, subsidios a la comida y al transporte; la provisión de un transporte colectivo para los trabajadores que residen en la periferia; y descuentos para la compra de ropa. Además, se podría pensar en la dignificación de las condiciones de trabajo, incluida la provisión de agua gratis en lugares calurosos.

Cabe mencionar que con solicitud de información número 0411100043313, Insyde pidió el documento que explique las condiciones generales de trabajo en el INM y el equipamiento que se les brinda a sus empleados, desglosados por puesto. La petición se realizó con la intención de conocer las condiciones de trabajo que se le ofrecen a todo el personal del INM. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal afirmó no contar con la documentación solicitada y únicamente remitió las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

4.9 La Formación y Capacitación

Programas de Formación Inicial

Con solicitud de información número 0411100042013 Insyde, solicitó los programas de formación inicial (formación que brinda el INM antes de reclutar a su personal) que ha realizado el Instituto de 1993 a 2013. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la documentación solicitada, ya que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM confirmó que previo al proceso de reclutamiento para la selección e ingreso de personal al INM no se tienen programas de formación inicial.¹⁰²

¹⁰² Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/CECC/2272/2013, 8 de julio de 2013.

La Academia de Capacitación del INM

En 2008, la entonces Coordinación de Delegaciones y los Grupos Beta conceptualizaron la creación de una Academia de Capacitación del Instituto Nacional de Migración.¹⁰³ Dicho centro se propuso a fin de ampliar la cobertura y profundizar la calidad de la capacitación brindada a todo el personal del INM, atendiendo sobre todo las necesidades de capacitación especializada que requieren los agentes federales de migración y los integrantes de los Grupos Beta.

La propuesta parte del hecho de que las instalaciones con las que el INM cuenta para capacitar a sus aproximadamente 5 mil servidores públicos son insuficientes. Con cuatro aulas, dos para 30 personas y dos más para 15 personas, el Instituto no se encuentra en las condiciones para capacitar a todo su personal por lo menos una vez por año, mucho menos para llevar a cabo capacitación especializada en acondicionamiento físico, preparación en rescate acuático y terrestre, prácticas de conducción rápida y de rescate en vehículos todo terreno, entre otras. El curso de inducción del personal, por ser muy breve, no transmite las herramientas necesarias para que ejerza sus labores con un buen desempeño. Asimismo, los cursos impartidos al personal del INM no están articulados entre sí y no suponen una medición de su impacto en los conocimientos de los agentes.

En ocasiones, el Instituto ha recurrido a otras dependencias estatales y locales para conseguir espacios para la enseñanza, incluido para cursos regionalizados. Sin embargo, en estos casos el INM está sujeto a la disponibilidad de horarios y la capacidad instalada. Más importante aún, la falta de instalaciones amplias y adecuadas propias del INM ha generado costos muy significativos de logística, viáticos, traslado de agentes, hospedaje, alimentación, renta de instalaciones apropiadas y equipo técnico, así como honorarios por la contratación de personal especializado para impartir los diferentes cursos. Por ejemplo, las capacitaciones para los Grupos Beta ocasionaron –solamente entre enero y septiembre de 2009– gastos de MX\$634,604.52 conformados por viáticos (hospedaje y alimentación) y excluyendo el transporte (boletos de avión).¹⁰⁴

La propuesta presentada en 2008 incluyó tres alternativas, siendo estas arrendar espacios ya construidos en la Ciudad de México, rentar un inmueble y adecuarlo a las necesidades del INM o la compra de un inmueble y la rehabilitación necesaria del mismo. Sin embargo, las tres opciones fueron descartadas por razones económicas. En su lugar, se promovió la construcción de una academia propia en un terreno adquirido para este fin en el Distrito Federal. Los redactores de la propuesta consideraron que esta opción era, en términos de costo y operación, la mejor a largo plazo.

La Academia, cuyo desarrollo estuvo previsto para el periodo 2010-2012, iba a ser construida en un terreno de 2.5 hectáreas y comprender aulas de capacitación, aulas de cómputo, un auditorio, dormitorios, una lavandería, una enfermería, salas de junta, un comedor, oficinas, una biblioteca, áreas deportivas, un gimnasio, un área de rapel, río rápido, áreas naturales rupestres para el acondicionamiento de supervivencia y rescate de montaña, área para sistemas, red de voz y datos, así como enlace al sistema nacional de información.

La Academia, que era pensada para capacitar al personal del INM en todo el país y a integrantes de otras instituciones, hubiera generado una serie de beneficios. Principalmente habría permitido un salto cualitativo en la profesionalización del personal y la generación de un compromiso de servicio; un incremento en la calidad y cantidad de las capacitaciones; la estandarización de los conocimientos del personal y de la formación de instructores especializados en diversos temas; ahorros respecto a la contratación de espacios y viáticos; y habría prescindido de ajustarse a los horarios y condiciones de instituciones externas. Según el *Acta de Proyecto*, la continuada inexistencia de la Academia perjudicaría la profesionalización del personal del INM e –implícitamente– la calidad de los servicios migratorios, así como el fortalecimiento y la ampliación de los Grupos Beta.

103 Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, *Acta de Proyecto: Academia de Capacitación del INM*, 19 de diciembre de 2008. Obtenido mediante solicitud de información número 0411100040013.

104 *Ibid.*, 23.

En vista de lo anterior, se planteó la necesidad de construir –con recursos federales– la Academia de Capacitación. La construcción, incluidos la compra de terreno, las obras civiles y los equipamientos, hubiera supuesto un gasto total de MX\$117,500,000.00 y nunca se concretó debido a la falta de recursos.¹⁰⁵ Sin embargo, a largo plazo la realización de este ambicioso proyecto contribuiría de manera significativa a la profesionalización y el desempeño del personal del INM.

Las Capacitaciones en la Actualidad

a) Programa Anual de Capacitación

Con base en la Norma para la Capacitación de los Servidores Públicos, la Dirección de Capacitación Migratoria ha establecido un Programa Anual de Capacitación (PAC) que surge de la detección de necesidades de competencias y la correspondiente definición de requerimientos de capacitación y que comprende los cursos, talleres y diplomados que se requieren para una capacitación integral del personal del INM.

b) Capacitaciones Brindadas al Personal del INM

Insyde presentó una serie de solicitudes de información con el objetivo de conocer, entre otros temas, el tipo, la duración y el temario de las distintas capacitaciones brindadas a servidores públicos del INM. Las consultas buscaron establecer los conocimientos con los que –según el INM– los agentes de migración deberían contar y con qué frecuencia se imparten cursos en determinadas materias. El peso relativo que tengan distintos campos de conocimiento da una idea de la prioridad que tienen para el Instituto temas como la gestión institucional, la gestión migratoria y los derechos humanos.

Con solicitud de información número 00039812, Insyde solicitó a la **CNDH** el documento que contuviera el tipo, duración, temario, fechas, entidad federativa, área capacitada y capacitadores de los cursos impartidos por la CNDH al personal del INM de 1993 a la fecha. Según la información proporcionada por la Quinta Visitaduría General de la CNDH, ésta impartió –entre 2005 y 2012– un total de 100 talleres sobre los derechos de los migrantes, la situación de la trata de personas en México y su prevención, así como la atención a migrantes víctimas del delito de secuestro. La gran mayoría de las capacitaciones (94) se realizó entre 2011 y 2012. Resalta además que los talleres son de muy corta duración, generalmente de cuatro horas.

Aunado a esto, con solicitud de información número 0610400016512, Insyde solicitó al Instituto Nacional de las Mujeres (**INMUJERES**) el documento que contuviera el tipo, duración, temario y fechas de los cursos de capacitación que INMUJERES ha impartido al personal del INM de 2001 a la fecha, desagregados por área capacitada y número de personas asistentes. En respuesta, esa institución informó que su apoyo se ha enfocado en dos áreas: la capacitación a los OPIs y la capacitación dirigida a todos los agentes de migración. En 2009 y 2010, como parte del programa anual de capacitación para OPIs que maneja el INM, INMUJERES impartió el módulo de tres horas “Incorporación de la perspectiva de género en la atención a niñas, niños y adolescentes migrantes,” que busca promover una atención diferenciada a este sector poblacional. Asimismo, se informó que, en 2011, el mismo Centro de Capacitación Migratoria del INM implementó el apartado de género dentro de su programa de formación. A noviembre de 2012, este curso fue ofrecido en cuatro ocasiones en las que participó un total de 417 agentes federales, siendo casi dos tercios de ellos mujeres.

Además, INMUJERES transmitió tres cursos en línea: el “Curso Básico de Género” (x1) de 20 horas

¹⁰⁵ Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DCM/117/2013, 4 de junio de 2013. Obtenido mediante solicitud de información número 0411100040013.

y el “Curso de Prevención y Atención del Acoso y Hostigamiento Sexual” (x2) de 40 horas para los que se registró un total de 98 personas. Destaca que a lo largo de los años un número muy reducido de agentes de migración ha participado en capacitaciones de género. Esto sugiere que dicho tema aún no ha cobrado gran relevancia dentro del INM.

Con solicitud de información número 0411100061912, Insyde solicitó al **INM** el documento que contuviera el tipo, duración, temario y fechas de los cursos de capacitación brindados al personal del Instituto, desagregados por área capacitada y número de personas asistentes, de 1993 a la fecha. En respuesta, la Dirección General de Administración declaró la inexistencia de la información solicitada para los años 1993-2009. Según el listado proporcionado para el período 2010 a octubre de 2012, las capacitaciones que ofrece el Instituto –de forma presencial o en línea– abordan tres ejes: competencias específicas, competencias transversales y competencias de desarrollo humano. Las primeras parecen cobrar la mayor relevancia dentro del INM, según indica el número de participantes en este rubro.

Tabla 4-8 Número de Cursos y Capacitaciones, 2010-2012

Modalidad de Cursos	2010		2011		2012	
	Cursos	Participantes	Cursos	Participantes	Cursos	Participantes
Específicos	372	6831	383	8466	311	4321
Transversales	224	4699	192	4223	195	6384
Desarrollo Humano	23	434	215	4383	127	2068
Total	619	11964	790	17072	633	12773

Fuente: Dirección General Jurídica de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100061912, 2013.

Los cursos de competencias **específicas** contemplan temas tales como:

- I.
 - El Manual de Criterios y Trámites Migratorios
 - Las visitas de verificación
 - La detección de documentación falsa
 - El Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM)
 - La aplicación del Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SETRAM)
 - Las radiocomunicaciones
- II.
 - Las generalidades de la Ley de Migración
 - La formación de OPIs
 - La protección a los NNA migrantes y procedimientos administrativos migratorios
 - Drogas y adicciones
- III.
 - La intervención en crisis
 - Atención al migrante en situación en crisis
 - Acondicionamiento y defensa personal
 - Inteligencia policial
 - La técnica REID aplicada a la entrevista y el interrogatorio
 - Técnicas de entrevista en migración

Asimismo, las temáticas **transversales** incluyen:

- I.
 - La vocación del servidor público del INM
 - Transparencia y archivo
 - La formación para las brigadas internas de protección civil del INM
 - Blindaje electoral
- II.
 - Búsqueda, salvamento y combate de fuego
 - Administración de riesgos
- III.
 - El procedimiento para la identificación de víctimas de trata
 - La perspectiva de género
 - Los derechos humanos de los migrantes
 - La persona humana y su dignidad
 - El derecho internacional de los refugiados
- IV.
 - Ortografía y redacción
 - Computación

Por último, las capacitaciones en **desarrollo humano** abarcan:

- La inducción al INM
- La integración al ser y quehacer del INM
- El servicio público de calidad
- Comunicación asertiva y manejo de conflictos
- La administración del tiempo
- El proceso comunicativo
- El trabajo en equipo
- La inteligencia emocional
- Liderazgo
- Idiomas

Sin duda, las capacitaciones engloban una amplia e importante gama de temas. Empero, caben dos observaciones: la primera sobre la duración de las clases, la segunda sobre la importancia que reciben las cuestiones policiales y el uso de la fuerza. En cuanto al tiempo dedicado a la instrucción, resalta que si bien los cursos de protección a NNA migrantes o de defensa personal e inteligencia policial son de entre 40 y 45 horas, otros son de 12 o 15 horas y muchos son apenas de entre cuatro y ocho horas. De manera excepcional, los cursos de idiomas duran más de cien horas.

A la inversa, es notable el interés del INM en los temas de defensa personal y manejo de crisis, pero también en inteligencia policial y técnicas de entrevista, sobre todo la técnica REID aplicada a la entrevista y el interrogatorio. Esta última es empleada por muchas policías, sobre todo en Estados Unidos. Sin embargo, su uso es controversial y hasta prohibido en algunos países del mundo, porque parte del supuesto de que el sospechoso es culpable del crimen del que se le acusa y fácilmente produce confesiones falsas.¹⁰⁶ Del mismo modo, llama la atención el tema de inteligencia policial considerando que la labor de los agentes de migración es principalmente administrativa. Por otra parte, las capacitaciones en el manejo de crisis y

106 Buffie Brooke Merryman, "Arguments Against use of the Reid Technique for Juvenile Interrogations," *Communication Law Review* 10.2 (2010).

la defensa personal confirman que el uso de la fuerza de parte de los agentes de migración se considera necesario, pero aun así el INM no contempla la introducción de un protocolo que regule el uso de la fuerza, argumentando que sus agentes no están autorizados para portar armas de fuego.

c) Capacitación para Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs)

Con solicitud de información número 0411100008213, Insyde solicitó el documento que contuviera el temario, los capacitadores, la fecha, el lugar y el número de OPIs capacitados, así como el resultado (aprobatorio o reprobatorio) desagregado por Delegación, desde la creación de los OPIs a la fecha. Según la información proporcionada por la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación, así como de la Dirección de Capacitación Migratoria, la “Capacitación Integral para Oficiales de Protección a la Infancia” incluye temas tales como violencia, maltrato y abuso; la comunicación con los NNA migrantes; los derechos de los NNA; asilo y refugio; atención en crisis; y el Modelo de Protección a NNA no Acompañados. Además se consideran la equidad de género, la trata de personas, así como la prevención y erradicación de la discriminación. El curso se complementa con un Manual del Participante que comprende definiciones, ejercicios y consejos que puedan guiar la labor de los OPIs.¹⁰⁷

Entre marzo de 2008 y junio de 2012 esta capacitación de una semana fue impartida 15 veces por parte del mismo INM, de agencias de la ONU, la OIM, la COMAR, el DIF, INMUJERES y el RENAPO. Algunos eventos contaron con un temario más extenso que otros y no queda claro cuáles de los cursos son de actualización, ya que todas las clases parecen tener el mismo contenido. Resalta que la capacitación sigue enfocándose en los niños, niñas y adolescentes migrantes, en detrimento de otros perfiles que integran los grupos en situación de vulnerabilidad.

En las capacitaciones ha participado un total de 1,396 personas. Según la información proporcionada por el INM, los agentes migratorios suelen aprobar el examen, pero 74 participantes lo reprobaron. En este último escenario, las personas pueden volver a presentarse al examen.

d) Criterios de Selección de Participantes en Cursos de Capacitación

Con solicitud de información número 0411100034513, Insyde solicitó los documentos que expongan los criterios de selección de los participantes en los cursos de capacitación. Sin embargo, la información que se obtuvo y la encontrada en otros documentos del INM al respecto, es confusa.

Según el Diagnóstico de la Situación Actual de Capacitación, contenido en el Proyecto de la Academia, el personal del INM puede asistir a cursos de capacitación programados por la Dirección de Capacitación Migratoria, por: a) libre elección, es decir, cuando tenga interés en algún curso; o b) asignación del jefe, quien determina al personal que deba asistir a algún curso. El mencionado documento refiere que generalmente no existen criterios establecidos en los que el superior pueda basar su decisión, por lo cual se llegan a programar cursos que en última instancia le resultan poco útiles al personal. Asimismo, mientras algunos cursos se dan bajo un acuerdo entre las diferentes áreas que conforman el INM, otros son conseguidos por el área correspondiente sin que se reporten a la Dirección de Capacitación Migratoria.¹⁰⁸

En respuesta a la solicitud de información número 0411100034513, la Dirección de Capacitación Migratoria informó que los servidores públicos del INM no cursan capacitaciones de manera azarosa, sino con base en las funciones que desempeñan dentro del Instituto.¹⁰⁹ En otras palabras, el personal se puede

107 Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, *Capacitación Integral para OPIs. Manual del Participante*. Obtenido con solicitud de información número 000040006813 realizada a la SEGOB.

108 Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, *Acta de Proyecto: Academia de Capacitación del INM*, 19 de diciembre de 2008, 15. Obtenido mediante solicitud de información número 0411100040013.

109 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DCM/115-2013, 4 de junio de 2013.

inscribir a cursos que deberán tener relación con la labor que ejercen en ese momento. Esto les impediría a los agentes de migración a tomar cursos que les transmitirían conocimientos y habilidades requeridos para un cargo superior al que pudieran aspirar en un futuro. Sin embargo, esta información contradice nuevamente la *Metodología de Evaluación de la Capacitación* que explica que todo personal del INM puede seleccionar capacitaciones del Catálogo de Cursos de acuerdo a sus necesidades, intereses o utilidad que éstas tienen para su desempeño laboral.¹¹⁰

e) Montos Ejercidos por el INM para Capacitaciones

Con solicitud de información número 0411100024313, Insyde solicitó el documento que contenga el monto ejercido para las diversas capacitaciones que ha realizado el INM de 1993 a la fecha, desagregado por el nombre de la capacitación y el monto ejercido. La consulta se hizo para conocer, mediante los recursos económicos invertidos, las prioridades pedagógicas del INM.

La Dirección de Capacitación Migratoria reportó no contar con la información solicitada para los años 1993-1998, así como para año 2004. Asimismo, a abril de 2013 aún no se había ejercido gasto alguno para capacitaciones del año en curso. Los datos proporcionados para los periodos 1999-2003 y 2005-2012 muestran que el Instituto Nacional de Migración ha invertido recursos considerables en capacitaciones, aunque habrá que ver hasta qué punto este énfasis contribuyó a la profesionalización del INM, ya que no existen exámenes de conocimiento ni evaluaciones que midan si y cómo los agentes aplican lo aprendido en su quehacer diario.

Tabla 4-9 Montos Ejercidos por el INM para Capacitaciones, 1999-2012

Año	Monto ejercido para las Diversas Capacitaciones (en Pesos Mexicanos).	Año	Monto ejercido para las Diversas Capacitaciones (en Pesos Mexicanos).
1999	312,700.00	2009	5,443,077.69
2000	666,966.00	2010 ^c	6,139,816.00
2001 ^a	593,720.30	2011	659,780.00
2002 ^b	3,038,136.90	2012	1,137,264.00
2003	246,988.50		
2005	733,827.30		
2006	1,039,533.00		
2007	343,820.08		
2008	1,999,661.00		

^a Realizando la suma de cada uno de los montos específicos se obtiene como total 593,720.
^b Realizando la suma de cada uno de los montos específicos se obtiene como total 3,038,181.90.
^c Realizando la suma de cada uno de los montos específicos, sin la legibilidad de dos de ellos, se obtiene como total 7,200,653.82.
Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100024313, 2013.

Destaca que el Instituto ha pagado por una serie de Maestrías y Diplomados en Administración Pública y en Administración y Política Migratoria. Este tipo de formación constituye sin duda un rédito individual para los participantes, pero para el INM podría ser gravoso y de limitado rendimiento, ya que beneficia a pocos agentes. Para poder determinar hasta qué punto el Instituto sabe aprovechar el crecimiento en los conocimientos y habilidades de su personal, debería investigarse si los graduados siguen laborando en el INM qué cargos ostentan los graduados, si tienen la posibilidad de emplear lo aprendido en su quehacer diario y de qué manera las frecuentes rotaciones impactan la aplicación de los conocimientos.

Las materias cubiertas por las capacitaciones son esencialmente cuatro. La primera se refiere a los

110 Obtenida en respuesta a la solicitud de información número 0411100034513.

temas de gestión y política migratoria, trata de personas, seguridad nacional y justicia. La segunda comprende aspectos administrativos tales como la gerencia; la evaluación y el desarrollo de sistemas de indicadores; la auditoría, la contabilidad, el presupuesto y la tesorería; adquisiciones y licitaciones; archivación; y recursos humanos. Luego sigue el grupo temático de protección civil y prevención de desastres; búsqueda y rescate; así como primeros auxilios y actualizaciones paramédicas. Por último están incluidos los idiomas y la computación.

Además de las capacitaciones ya referidas, se ofrecen otras que son de relevancia para la labor de los integrantes del INM, tales como el aprendizaje en valores y sensibilización al cambio de los Grupos Beta; la negociación y el manejo de conflictos; y defensa personal. Otros cursos, pertinentes sin duda, no parecen haber surtido los efectos deseados. Por ejemplo, los agentes tienen acceso a clases de inglés, francés, portugués y chino (se desconoce el nivel de instrucción). Sin embargo, según los testimonios de migrantes que Insyde obtuvo durante las visitas a las estaciones migratorias, muchos de los agentes exhiben un pobre manejo del inglés, el idioma primordial para conversaciones con personas provenientes de naciones no hispanas.

Por otra parte, figuran capacitaciones cuyo contenido es tan elemental que los agentes de migración ya lo deberían dominar a la hora de unirse al Instituto. Caben en este rubro los cursos de taquigrafía, mecanografía, grafología, redacción y ortografía, así como el curso de lectura rápida en línea. Más bien, la percibida necesidad de estas asignaturas refleja las deficiencias educativas que caracterizan al personal del INM.

A la inversa, se hallan eventos que implican un costo bastante oneroso para el Instituto, pero cuya relevancia no es inmediatamente aparente, tales como la conferencia "La mujer como factor de cambio histórico," la dinámica de grupos "Juegos y juguetes," el curso "Instituciones y políticas públicas en México y Estados Unidos," así como el curso "Independencia de México y Revolución Mexicana."

Los montos ejercidos por área temática dan una idea de las prioridades de capacitación dentro del INM.

Tabla 4-10 Tema de Capacitaciones y Montos Ejercidos, 1999-2012

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
1999	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	312,700.00
Diplomado en Administración y Política Migratoria	290,950.00
Maestría en Administración Pública	21,750.00
2000	
Informática/ Idiomas	21,230.00
Alta Dirección en Informática Gubernamental	4,050.00
Concentrado de Microsoft 2000	2,500.00
Redes de Computadoras	7,680.00
Conocimiento General en Lengua Inglesa	7,000.00
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	153,478.50
Diplomado en Economía Política y Gobierno	12,650.00
Diplomado en Perfeccionamiento de las Estrategias Gerenciales	3,000.00
Función Gerencial en la Administración Pública	13,500.00
Maestría en Administración Pública	88,000.00
Curso de Capacitación en Materia de Bases Jurídicas y Procesos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	20,700.00
Elaboración de Procedimientos, Normatividad para el Área de Programa de Calidad	9,200.00
Congreso Internacional de Calidad	6,428.50
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	414,000.00
Diplomado en Administración y Política Migratoria	414,000.00
Varios	78,257.50
Conferencia "La Mujer como Factor de Cambio Histórico"	34,500.00
Curso de Relaciones Humanas para la Delegación del Distrito Federal	9,200.00
Curso de Taquigrafía, Mecanografía, Redacción y Ortografía	4,830.00
Programa de Continuidad y Actualización 2000-2001	29,727.50
2001	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	334,234.00
Administración Pública	15,500.00
Decisiones Públicas	13,800.00
Curso "Instituciones y Políticas Públicas en México y Estados Unidos	21,000.00
Maestría en Administración Pública	78,750.00
Contabilidad Gubernamental	12,420.00
Taller Práctico para la Elaboración de Licitaciones	29,164.00
Taller Comité de Adquisiciones, Subcomité Revisor de Bases y Comité de Enajenaciones de Bienes Muebles e Inmuebles	13,800.00
Taller de Almacenes e Inventarios	44,000.00
Calidad Total	105,800.00
Informática	46,096.00
Curso de Paquetería Office, Windows e Internet	14,400.00
Diplomado en Seguridad Informática	31,696.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	14,900.00
Juicio de Amparo en Materia Penal	8,000.00
Diplomado en Derecho Procesal Penal	6,900.00
Protección Civil	2,990.00
Diplomado en Programas de Protección Civil y Prevención de Desastres	2,990.00
Varios	195,500.00
Capacitación en Valores y Sensibilización al Cambio de los Grupos Beta	195,500.00

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
2002	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	594,722.00
Administración Pública y su Contexto	3,500.00
Análisis de Problemas y Toma de Decisiones	51,750.00
Análisis de Políticas Públicas	4,500.00
Cambio de la Cultura Planeación Estratégica	100,160.00
Contabilidad Gubernamental	23,850.00
Auditoría Gubernamental	6,000.00
Desarrollo y Gestión de Sistemas de Indicadores	4,500.00
Finanzas Públicas	5,600.00
Gobierno Abierto y Participativo, preparando Servidores Públicos del Gobierno Federal	32,062.00
Planeación Estratégica Curso impartido por la Sociedad de Psicología Aplicada	35,937.00
Presupuesto Gubernamental	27,375.00
Prospectiva Política	4,500.00
Tesorería Gubernamental	6,800.00
Análisis Integral de la Ley de Adquisiciones	6,000.00
Análisis Integral de la Ley de Obras Públicas y Servicios	6,000.00
Normatividad Aplicable en la Elaboración de Registros de Contabilidad	6,000.00
Cursos Básicos de Introducción al Sistema de Calidad basada en la Norma ISO 9000-2000	18,400.00
Formación de Auditores de Sistemas de Gestión de la Calidad	20,700.00
Renovación de la Acreditación como Centro de Evaluación de Competencia Laboral en la Norma Técnica	3,435.00
Taller Evaluación de la Capacitación	9,200.00
Administración de Documentos y Gestión de Archivos	121,440.00
Administración de la Obra Pública y Servicios relacionados con la Misma y su Nuevo Reglamento y Regulación de los Procesos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Nuevo Reglamento	95,013.00
Presupuesto de Servicios Personales	2,000.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	1,840.00
Actualización del Derecho Procesal Penal	1,840.00
Varios	391,024.50
Curso "Actitud y Calidad en los Servicios de Coordinación de Control y Verificación"	9,200.00
Curso Taller "Actitud y Calidad en los Servicios"	46,775.00
Taller de Integración de Equipos de Alta Efectividad, para los Grupos Beta de los Nogales, Agua Prieta, Matamoros, Piedras Negras, Tijuana, Tecate, Mexicali	112,148.00
Taller Dinámicas de Grupos	2,415.00
Redacción Dinámica	7,200.00
Redacción y Ortografía	5,750.00
Actualización Secretarial	42,500.00
Cursos de Taquigrafía Gregg en Español	5,980.00
Curso GMTA	10,005.00
Diagnóstico de Habilidades y Taller de Sensibilización al Cambio de los Mandos Medios de los Grupos Beta en el Sureste del País	115,000.00
Encuentro Nacional de Secretarías Ejecutivas y Asistentes Administrativas	34,051.50
Protección Civil	62,698.00
Soporte Básico de Vida. Primeros Auxilios	61,998.00
Actualización de Paramédicos P.H.T.L.S	700.00
Informática/ Idiomas	1,987,897.40
Informática	866,045.75
Informática para Mandos Superiores	13,420.00
Servicios para la Certificación de Evaluadores y Verificadores Internos en Computación	41,522.00
Inglés	1,066,909.65

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
2003	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	38,892.50
Curso de Contabilidad Gubernamental	11,972.50
Maestrías en Administración Pública	8,000.00
Foro Mundial de la Calidad (INLAC)	18,920.00
Informática/ Idiomas	173,780.00
Francés	7,200.00
Inglés	156,000.00
Paquetería de PC (Word Básico)	10,580.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	34,316.00
Diplomado en "Juicios de Amparo"	23,000.00
Seminarios en Derecho Laboral Burocrático	11,316.00
2005	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	36,975.00
Cuarto Cuatrimestre de Maestría en Administración Pública	18,000.00
Procedimiento de Entrega Recepción de Cargos Públicos en el Gobierno Federal	7,015.00
Administración de Proyectos: 12 Pasos Básicos para el Éxito	11,960.00
Informática/ Idiomas	271,309.30
Interconexión de Redes	8,553.00
Outlook	862.50
Outlook	7,935.00
Power Point Básico	3,967.50
Word Básico	35,707.50
Word Intermedio	26,185.00
Excel Básico	79,350.00
Inglés Básico	108,748.80
Varios	404,682.00
Análisis de Contenido	220,800.00
Comunicación Efectiva para Superar una Crisis	14,000.00
Educación para Adultos (Tronco Común)	33,488.00
Seminario de 24 Horas de Crisis: ¿Cómo manejar la Comunicación Corporativa y Política?	34,500.00
Fundamentos de Operación de las Estaciones Migratorias	101,894.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	20,861.00
Actualización Jurídica, Técnica y Operativa	20,861.00
2006	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	573,850.00
Cómo pasar de la Planeación al Manejo de la Información y la Toma de Decisiones Estratégicas	286,350.00
Diplomado Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas	258,750.00
Libros Blancos	28,750.00
Informática/ Idiomas	465,863.00
Inglés Básico	285,453.00
Power Point I	22,450.00
Power Point II	15,180.00
Word I	36,225.00
Word II	26,680.00
Excel Avanzado	1,725.00
Excel I	55,200.00
Excel II	22,770.00

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
2007	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	25,424.7
Control Presupuestal y Aplicación de las Partidas Presupuestales que contiene el Clasificador por Objeto de Gasto	25,424.7
Informática/ Idiomas	308,045.3
Administración Estratégica de Tecnologías de la Información	168,155.3
B. Secure	6,490.0
Excel Avanzado	17,250.0
Excel Básico	23,000.0
Excel Intermedio	14,375.0
Outlook	10,350.0
Power Point Avanzado	8,625.0
Power Point Básico	9,200.0
Word Avanzado	5,750.0
Word Básico	16,100.0
Access Avanzado	11,500.0
Access Básico	17,250.0
Protección Civil	10,350.0
Primeros Auxilios: Seis Acciones para salvar una Vida	10,350.0
2008	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	248,400.0
Análisis de Problemas y Toma de Decisiones	248,400.0
Informática/ Idiomas	694,721.0
Corel Avanzado	5,750.0
Excel Avanzado	5,750.0
Excel Básico	14,375.0
Excel Intermedio	14,375.0
Access Avanzado	8,625.0
Power Point Avanzado	8,625.0
Power Point Básico	8,625.0
Outlook	8,625.0
Inglés Avanzado I	50,263.2
Inglés Básico I	151,485.7
Inglés Básico II	53,945.2
Inglés Intermedio I	46,908.7
Chino	191,120.0
Portugués	126,248.0
Varios	1,056,540.0
Principios y Valores para el Desarrollo Humano Sostenible	224,250.0
Comunicación Asertiva e Inteligencia Emocional	172,500.0
Liderazgo y Trabajo en Equipo	248,400.0
Negociación y Manejo de Conflictos	168,000.0
Ceneval	38,000.0
Administrador del Tiempo	28,750.0
Calidad en el Servicio	176,640.0
2009	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	1,793,809.0
Curso de Competencia de Cultura Institucional	333,500.0
Curso de Planeación	251,459.0
Curso Integral de Adquisiciones	238,050.0
Curso Programa de Certificación en Administración de Proyectos	77,050.0
Curso Taller de Planeación, Programación y Presupuesto	517,500.0
Curso Taller Gestión de Procesos	110,550.0
Desarrollo de Diplomado en modelado y Automatización de Procesos de Negocio	49,700.0
Diplomado en Diseño, Gestión y Evaluación de Proyectos E Learning y Formación Virtual	78,000.0
Curso Servicio Público de Calidad	138,000.0

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
2009	
Varios	1,959,760.00
Curso de Entrenamiento Avanzado en Poligrafía	28,460.00
Curso de Estrategias de Comunicación	103,500.00
Diplomado en Comunicación Social	27,600.00
Curso de Ortografía y Redacción	70,150.00
Programa de Lectura Rápida	330,050.00
Curso de Relaciones Humanas	307,800.00
Curso Manejo de Estrés y Canalización de Energía Productiva	232,200.00
Curso Preparatorio para CENEVAL	55,800.00
Examen para Procesos de Acreditación de Conocimientos equivalentes a Bachillerato General	40,000.00
Curso Trabajo en Equipo	299,200.00
Desarrollo Integral de Líderes	150,000.00
Taller Equidad de Género	315,000.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	272,440.00
Diplomado en Seguridad Nacional, Fronteras y Migración	272,440.00
Informática/ Idiomas	1,417,068.69
Curso de Francés	124,912.15
Curso de Chino en Coahuila	43,930.00
Cursos de Chino	177,908.50
Cursos de Inglés	334,264.88
Curso de Inglés Coahuila	268,320.00
Curso de Inglés Estado de México	99,680.04
Curso de Portugués	282,253.12
Curso de Defensa Personal	16,800.00
Transferencia de Conocimiento Plataforma Share Point Básico e Intermedio	69,000.00
2010	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	1,371,387.35
Diplomado en Contabilidad Gubernamental	95,700.00
Diplomado en Dirección de Proyectos con Preparación para la Certificación como PMP	149,825.60
Diplomado en Investigación de Mercados	34,185.75
Diplomado en Técnicas de Vanguardia para Selección y Evaluación de Personal	104,400.00
Impartición de Cursos y Talleres en Materia de Cultura Institucional	799,008.00
Planeación, Programación, Ejecución, Administración y Control de Obra Pública	69,600.00
Programación, Presupuestación y Ejercicio del Presupuesto	26,100.00
Taller de Administración del Cambio	No legible
Taller de Enfoque Estratégico	92,568.00
Informática/ Idiomas	2,427,112.38
Enseñanza del Idioma Chino Mandarín Saltillo	64,108.00
Enseñanza del Idioma Inglés	No legible
Enseñanza del Idioma Inglés	1,396,805.74
Enseñanza del Idioma Inglés en Monclova	94,483.00
Enseñanza del Idioma Inglés en Saltillo	62,610.44
Enseñanza del Idioma Inglés Yucatán	39,532.20
Cursos de Idioma Chino, Francés y Portugués	722,709.00
Curso de Autodesk Autocad	34,104.00
Curso Flash Básico CS4	12,760.00
Varios	2,818,754.09
Acuerdo para Bachillerato	48,760.00
Asesoría para Nivel Medio Superior	57,420.00
Capacitación y Certificación en Comunicación Server 1000	1,097,748.89
Curso Conferencia Internacional de Recursos Humanos	52,200.00
Curso de Capacitación en Entrevista Psicológica	52,200.00
Curso de Diseño Instruccional para Programas Presenciales	90,000.00
Curso de Entrenamiento de Medios	255,200.00
Curso de Guía Metodológica y Programa para Talleres de Enfoque Estratégico	34,568.00
Curso de Lectura Rápida en Línea	329,915.60
Curso de Ortografía y Redacción	205,900.00

Tema de Capacitación	Costo en Pesos Mexicanos
Diplomado en Especialización en Grafología	90,480.00
Independencia de México y Revolución Mexicana	72,221.60
Manejo de Crisis, Branding, Redes Sociales y Medios Digitales	243,600.00
Programa de Titulación por Tesina	105,600.00
Seminario Historia de México	53,360.00
Taller Internacional de Entrenamiento Avanzado en Poligrafía, Ciencia y Práctica de Campo	29,580.00
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	73,000.00
Curso Básico sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes	55,000.00
Curso de Seguridad Nacional	18,000.00
Protección Civil	510,400.00
Curso de Búsqueda y Rescate	336,400.00
Curso de Formación Integral para la Protección Civil	174,000.00
2011	
Administración, Política, Gobierno, Instituciones	379,780.00
Actualización Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	13,920.00
Investigación de Mercado	328,160.00
Sistema Compranet Versión 5	37,700.00
Varios	280,000.00
Curso en Línea de Liderazgo	280,000.00
2012	
Política Migratoria, Seguridad Nacional y Justicia	373,984.00
Curso Taller: Evaluación Curricular del Plan de Estudios de la Especialidad en Gestión de Servicios Migratorios	373,984.00
Protección Civil	763,280.00
Formación de Primeros Respondientes en el Ámbito Prehospitalario	378,392.00
Curso de Formación Integral para los Integrantes de las Brigadas Internas de Protección Civil del INM	384,888.00

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100024313. 2013.

f) Evaluación de las Capacitaciones

Con solicitud de información número 0411100034513, Insyde pidió los documentos que expusieran los criterios de seguimiento y evaluación de los cursos de capacitación para constatar los efectos de los cursos en el trabajo cotidiano de los agentes y funcionarios del Instituto. En respuesta, la Dirección General de Administración proporcionó la *Metodología de Evaluación de la Capacitación*, documento que la Dirección de Capacitación Migratoria elaboró en 2010 y que se ha mantenido hasta la fecha.¹¹¹ Asimismo, se confirmó que los indicadores de impacto que midan los conocimientos de los servidores públicos se encuentran aún en proceso de definición.¹¹²

Como explica la *Metodología*, la evaluación de las capacitaciones permite detectar si se alcanzaron los resultados esperados y, si esto no sucede, tomar las medidas correctivas correspondientes. Los objetivos de la capacitación están alineados a las metas, la misión y la visión de la institución, los cuales –en el caso del INM– están influenciados por el hecho de que se trata de una instalación de seguridad nacional. Los indicadores que la Dirección de Capacitación Migratoria propone para la evaluación son limitados en su alcance, ya que son eminentemente cuantitativos y, en gran parte, ignoran la calidad de la capacitación. Los mencionados parámetros comprenden el número de servidores públicos capacitados, el número de cursos impartidos, el costo de curso y el número de servidores públicos que finalizaron los cursos. De hecho, el diagnóstico realizado en el marco del Proyecto de la Academia de Capacitación señaló que el número de participantes de los cursos excede por mucho el número de servidores públicos capacitados, ya que algunas personas toman más de un curso por año, pero otras personas no parecen tener acceso a curso alguno.¹¹³

Las evaluaciones pretenden determinar el nivel de conocimiento de los participantes y se realizan en tres etapas. Mientras la inicial identifica el nivel del grupo en conocimientos y habilidades, la final registra el avance en conocimientos y habilidades de los participantes. En esta segunda evaluación se consideran los comentarios informales de los participantes, mediciones de la satisfacción de los participantes y de los conocimientos y habilidades adquiridos durante la capacitación. La evaluación de seguimiento se daría –de forma aleatoria– a través de la aplicación de una evaluación escrita, dos meses después de terminar el curso a fin de determinar la aplicación de los aprendizajes adquiridos y el beneficio que éstos implican para la labor de los agentes. Como se mencionó, esta última etapa no se ha implementado hasta la fecha. Resulta evidente que las evaluaciones son altamente subjetivas, ya que esencialmente recogen la valoración que los mismos participantes hacen de las capacitaciones recibidas. Hasta la fecha, no se han aplicado exámenes de conocimiento a los participantes. Más bien, se propone trabajar en la disminución del alto índice de deserción que se presenta en las capacitaciones, mediante un control de asistencia y visitas personalizadas o llamadas telefónicas a los participantes identificados.

Por último, la *Metodología* expone que la Dirección de Capacitación Migratoria y la Universidad de Nuevo León han estado creando un Sistema de Administración de la Capacitación (SAC) que busca integrar todos los elementos de la capacitación a fin de mejorar su administración y evaluar su calidad. Los componentes del SAC serían la detección de necesidades, el registro de calificaciones obtenidas acerca de un determinado programa, el listado de proveedores, el plan de desarrollo profesional de los servidores públicos y estadísticas. Al momento de crear la *Metodología*, ese proyecto se encontraba todavía en desarrollo, ya que los formatos de evaluación aún estaban por establecerse.

111 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DCM/115/2013, 4 de junio de 2013.

112 Dirección General de Administración del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DGAAR/DNyC/STCCOF/313/2013, 6 de junio de 2013.

113 Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, *Acta de Proyecto: Academia de Capacitación del INM*, 19 de diciembre de 2008, 15-16. Obtenido mediante solicitud de información número 0411100040013.

4.10 El Sistema de Supervisión a los Subordinados

Con solicitud de información número 0411100038613, Insyde solicitó el documento en el que se explique el sistema de supervisión de las tareas que deben cumplir los agentes migratorios en el ejercicio de su encargo. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la documentación solicitada, aunque la Dirección General de Control y Verificación Migratoria indicó que los Delegados Federales son los funcionarios designados para administrar toda la operación migratoria en la entidad que representan y por lo tanto, son responsables de vigilar el cumplimiento de las tareas encomendadas a los agentes migratorios.¹¹⁴ Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que debe existir un proceso o procedimiento para la supervisión, al igual que existe para los Grupos Beta. A la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto el recurso de revisión.

Debilidades Detectadas en los Mecanismos de Supervisión y Control Interno por medio de las Auditorías Realizadas por el Órgano Interno de Control en el INM

Con solicitud de información número 0002700250612, Insyde pidió a la Secretaria de la Función Pública los documentos que contengan el pliego de observaciones derivadas de las acciones del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración a los procedimientos e instalaciones de 2006 a la fecha.

En respuesta, la SFP entregó un total de 57 informes ejecutivos de las auditorías realizadas entre 2006 y 2012. Específicamente, proporcionó 34 *Informes de Auditoría y Observaciones Públicas* (versión íntegra) con 156 observaciones, así como 23 *Informes de Auditoría y Observaciones Clasificados como Reservados* por un plazo de tres años (versión pública) con 117 observaciones.

Además, con solicitud de información número 0002700110713, Insyde solicitó a la SFP las auditorías y las observaciones derivadas de las mismas, que se realizaron al Programa Paisano, desde el inicio de su implementación a la fecha. En respuesta, la SFP entregó los informes ejecutivos (versión íntegra) de tres auditorías aplicadas en el año 2005.

A continuación se presentan las observaciones de los informes ejecutivos, mientras el Anexo 5 ofrecerá un resumen de dichos informes, desagregados por área auditada. La importancia de las auditorías radica en que revelan una serie de prácticas indebidas que, a lo largo de los años, se han dado en distintas unidades administrativas del INM tanto a nivel central como a nivel de las Delegaciones Federales. El resultante panorama muestra cómo las debilidades existentes en la supervisión y los controles internos permiten prácticas tales como irregularidades en los trámites y el desvío de fondos.

Los informes ejecutivos de las auditorías, aplicadas tanto a las oficinas centrales como a las Delegaciones Federales del INM, muestran que existe un amplio rango de escenarios en los que se pueden dar –por omisión o comisión– deficiencias o irregularidades, algunas más graves que otras. Las observaciones que el Órgano Interno de Control determinó en su momento abarcan cinco áreas: la gestión institucional, la internación y regularización de extranjeros, la verificación migratoria, las conducciones y las estaciones migratorias.

En cuanto a gestión institucional, se observó la falta de actualización de manuales, así como la realización de adjudicaciones directas y la formalización de contratos que no cumplen con la normatividad. Dos temas críticos refieren a los recursos humanos y materiales del INM. Con respecto al personal, las observaciones se refieren a ausentismos frecuentes, la carencia de identificación oficial en el Programa Paisano y el uso de firmas apócrifas en las relaciones de entrega del premio al empleado del mes. Prácticas más graves incluyen la baja productividad por la aplicación de exámenes de control de confianza a los servidores públicos del INM y de los aspirantes a serlo, así como la prestación del servicio de vigilancia

114 Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGCVM/1365/2013, 7 de mayo de 2013.

por personas físicas cuyas actividades comerciales o profesionales no están relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato y quienes no cumplen con el perfil requerido.

Asimismo, se constataron cambios de adscripción sin actualizar la plantilla; deficiencias entre el organigrama autorizado y la plantilla; la existencia de funciones sin evidencia de que se ejecuten o el ejercicio de funciones que no se encuentran asignadas en los manuales; la sobrevaluación salarial a personal de estructura; expedientes de personal contratado bajo el régimen de honorarios no localizados o sin soporte documental; la contratación de personal con interés familiar; y la contratación de personas que no reúnen en todos los casos el perfil de puesto.

Con respecto a los recursos materiales, se observaron deficiencias e irregularidades en el manejo, control y registro de viáticos; la comprobación con documentación apócrifa de los recursos del Programa Paisano; pagos efectuados por servicios de transporte con facturas sin firma o facturas que no cuentan con soporte documental; pagos por servicios de limpieza sin haber celebrado el contrato respectivo; y justificaciones faltantes para la autorización y asignación de teléfonos celulares.

Concerniente la internación y regularización de extranjeros, se manifestaron por un lado prácticas tales como el rechazo de extranjeros en contravención de la normatividad; el cambio de opinión en el trámite de internación; autorizaciones improcedentes; dobles autorizaciones de internación; así como la alteración de documentos para obtener el permiso de internación. Por otro lado, se notaron la expedición irregular de una forma migratoria y firmas por ausencia sin elementos documentales probatorios que permitan acreditar dicha ausencia. Además, se notó el almacenamiento de sellos y formas migratorias caducas, así como el inadecuado control, guarda y custodia de sellos migratorios.

Relativo a la verificación migratoria, las auditorías evidenciaron órdenes de verificación migratoria no ejecutadas; irregularidades en las verificaciones migratorias realizadas; la autorización de trámites migratorios con pasaporte vencido; irregularidades en la documentación presentada para la autorización de trámites migratorios; así como expedientes no localizados en el Archivo Migratorio Central. Además, se encontró durante las verificaciones migratorias efectuadas la no localización de extranjeros de origen chino, la no localización de negociaciones y domicilios, así como la localización de extranjeros de origen chino con domicilio del promovente.

Referente a las conducciones, el OIC comprobó la deficiente integración de los expedientes de las conducciones nacionales e internacionales (EM de Iztapalapa); la deficiente integración de los expedientes de las conducciones de extranjeros (EM de Tapachula y EM de Acayucan), así como la falta de documentos en las puestas a disposición de extranjeros (EM de Acayucan). Además, se constató un deficiente control y registro de las conducciones de los extranjeros (Delegación Federal de Jalisco); deficiencias en los reportes de parte de novedades que emiten los agentes migratorios una vez concluida su comisión por el traslado de aseguradas a alguna estación migratoria, así como la falta de documentación que demuestre el efectivo traslado de migrantes asegurados (Delegación Federal de Guanajuato).

Por último, se detectaron deficiencias o irregularidades en cuatro estaciones migratorias. En la EM de Iztapalapa se notó la falta de control en el manejo, distribución, asignación y consumo de medicamentos, así como la existencia de equipo de seguridad y vigilancia destruido. En la EM de Chetumal se confirmó la inexistencia del Libro de Gobierno para el registro de extranjeros, lo cual propicia un inadecuado registro y control de los migrantes que ingresan a la estación migratoria y facilita la extorsión.

En la EM de Tapachula se observó una mala calidad en el suministro de alimentos; la instalación de un expendio de abarrotes sin que la Delegación hubiera presentado documentación que acredite su legal estancia; así como la falta de higiene en el servicio médico. Asimismo, se constató la falta de inspecciones periódicas a los dormitorios; la ausencia de medidas preventivas para el resguardo y protección del inmueble; así como la no aplicación de las medidas disciplinarias que establece la normatividad.

La situación más delicada fue observada en la EM de Acayucan. Aquí se constató la existencia de máquinas expendedoras de refrescos sin conocimiento de quién autorizó su instalación; la falta de higiene;

y la inexistencia de un contrato para la prestación del servicio de alimentación. Además, se confirmó un inadecuado registro y control del Libro de Gobierno de la estación migratoria la carencia de un servicio médico permanente; y el hecho de que más del 80 por ciento de los medicamentos tenía fecha de caducidad próxima. Lo más grave de todo resultó ser el deterioro estructural en el inmueble, así como la inseguridad que se dio debido a un conjunto de factores: la falta de revisión del interior de vehículos que ingresan y salen de la estación migratoria; un encargado de vigilancia adormecido; la falta de equipo de circuito cerrado de monitoreo y vigilancia; la altura máxima de 1.80 m de la barda perimetral de la parte trasera del inmueble, sin que exista algún mecanismo que impida o dificulte el acceso o salida de la estación migratoria; la carencia de toda señalización relacionada con protección civil y manejo de emergencia; y la inexistencia de extintores en las áreas de aseguramiento del inmueble.

En ocasiones no quedó claro si las situaciones observadas se dieron por falta de cuidado o atención, por desconocimiento de los procedimientos (que posiblemente no tuvieron la debida difusión interna) o a propósito. Sin embargo, en otros casos se dieron por inobservancia a la normatividad e intención de beneficio personal o de terceros. Independientemente de la intencionalidad o no, los efectos de estas acciones fueron, según el caso, la falta de transparencia en el trato de extranjeros o en el manejo de fondos, bienes y servicios; el favoritismo, el tráfico de influencias o el abuso del poder público; la posible contratación de personal no idóneo; la posible generación de focos de corrupción; la posible colusión en el tráfico de migrantes; y en las estaciones migratorias el riesgo de focos infecciosos, de brotes de violencia, la introducción y venta de productos prohibidos, el intento o la consumación de fugas y la generación de cotos de poder entre los migrantes.

A fin de cuentas, resaltan las deficiencias en el control y la supervisión por parte de los responsables para con sus subordinados. No queda claro hasta qué punto las prácticas detectadas han sido saneadas. Sin embargo, es evidente que el INM requiere el fortalecimiento de sus mecanismos de control y de supervisión, así como mejoras en la comunicación y coordinación interna para que la incidencia de actividades nocivas se disminuya y se prevenga.

4.11 Sistemas de Información Enfocados a la Administración y Control de la Operación

Con solicitud de información número 041 1100038513, Insyde solicitó el documento en el que se explique el sistema de comunicación que usa el INM para la transmisión de instrucciones entre los agentes migratorios y sus superiores. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la documentación solicitada, aunque la Dirección General de Control y Verificación Migratoria confirmó que los Delegados Federales son los funcionarios designados para administrar toda la operación migratoria en la entidad que representan y por lo tanto son responsables de vigilar el cumplimiento de las instrucciones que emitan los superiores a los agentes migratorios, ya sea de manera verbal o escrita.¹¹⁵ Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que debe existir al menos un proceso para instruir a los agentes migratorios sobre sus tareas, al igual que existen procesos para los Grupos Beta. A la hora de escribir este informe, el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

4.12 Los Controles Internos

La Dirección de Supervisión y Evaluación Regional

La Dirección de Supervisión y Evaluación Regional, que forma parte de la Dirección General de Delegaciones, supervisa y evalúa las actividades operativas y administrativas de las Delegaciones. En cuanto a su función

¹¹⁵ Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGCVM/1364/2013, 7 de mayo de 2013.

de control interno, el Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007) únicamente refiere que esta Dirección tiene a su cargo a) la Subdirección de Supervisión y Evaluación Regional, que revisa la problemática administrativa y operativa de las Delegaciones y propone medidas preventivas y correctivas; y supervisa el cumplimiento de los programas de trabajo de las Delegaciones y evalúa su gestión; y b) la Subdirección de Evaluación de la Operación Regional, que analiza y propone los indicadores de gestión para la evaluación de la operación de las Delegaciones; participa en la evaluación de las Delegaciones; y propone las modificaciones para la mejora continua del Sistema de Control de Gestión.

Según la entrevista de Insyde con la Dirección de Supervisión y Evaluación Regional, ésta última efectúa visitas de supervisión a las Delegaciones Federales, incluidos los Grupos Beta y las estaciones migratorias. De estas visitas se desprenden observaciones, por ejemplo si el personal está debidamente uniformado o el buzón de quejas está en todas los centros de detención migratoria. Se levantan Actas de Visita de Supervisión, que afincan responsabilidades y contienen recomendaciones correctivas que se deben cumplir dentro de cierto período. Las visitas, que no son anunciadas y duran entre 20 y 30 días, constituyen una forma de controlar a las Delegaciones que –aunque entreguen información al sector central– son jurídicamente autónomas. Sin embargo, por falta de recursos la Dirección no está en condiciones de realizar una visita por Delegación por año. Más bien, se aspira a visitar las Delegaciones cada año y medio y se da prioridad a las Delegaciones grandes, tales como Chiapas.¹¹⁶

Con solicitud de información número 0411100041813, Insyde pidió las Actas de Visita de las supervisiones que ha realizado la Dirección de Supervisión y Evaluación Regional del INM a sus Delegaciones Federales, desde 1993 al 2013. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada, porque la misma Dirección de Supervisión y Evaluación Regional afirmó no contar con la documentación en cuestión. Insyde interpuso un recurso de revisión, porque mediante entrevista realizada a dicha unidad administrativa fue informado que ésta levanta actas de las supervisiones que lleva a cabo en las Delegaciones Federales del INM. A la hora de escribir este informe el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

El Órgano Interno de Control (OIC) de la Secretaría de la Función Pública

El Artículo 94 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establece que el Instituto Nacional de Migración contará con un Órgano Interno de Control, a cuyo frente habrá un titular quien, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades.

Dichos servidores públicos ejercerán las atribuciones a que se refiere el Artículo 129 del Reglamento Interior de la SEGOB, en el ámbito de competencia del INM, el cual proporcionará al titular del Órgano Interno de Control los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos del Instituto están obligados a proporcionarle el auxilio que requiera para el desempeño de sus facultades.

Al respecto el mencionado Artículo 129 establece que el titular del Órgano Interno de Control será designado en los términos de la legislación en vigor, coordinado por el Órgano Interno de Control de la Secretaría y ejercerá las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

En este sentido, el Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de

¹¹⁶ Entrevista a José Pita, Director de Supervisión y Evaluación Regional, Coordinación de Delegaciones, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 4 de diciembre de 2012.

mantener el control interno y de la gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva. Los propios titulares tendrán la obligación de nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno.

Dicho Artículo se modificó mediante el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013 y que establece en el Artículo 2 transitorio que, por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Sin embargo, entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este Artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

En otras palabras, las disposiciones que se expidieron en 2013, esto es tanto el Reglamento Interior de SEGOB como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no han entrado en vigor en razón de que el organismo autónomo de anticorrupción no se ha creado. Una vez que esto suceda entonces el Órgano Interno de Control comenzará a regirse por estas normas generales. En tanto esto ocurre, dicho órgano seguirá siendo regulado por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de la Función Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Artículo 1). Al frente de la Secretaría de la Función Pública se encuentra el Secretario, quien se auxilia de diversas unidades administrativas y servidores públicos, entre las cuales se encuentran la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (como unidad administrativa) y los titulares de órganos internos de control y los de sus áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades (Artículo 3).

Para los efectos de lo previsto por las fracciones XI y XII del Artículo 37 de la Ley Orgánica, la Secretaría contará con los titulares de los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República y con los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de dichos órganos, quienes tendrán el carácter de autoridad, así como con los delegados, subdelegados y comisarios públicos quienes tendrán las atribuciones a que se refieren los Artículos 76 a 81 de este Reglamento.

El Secretario de Gobernación designa y remueve a los titulares de los órganos internos de control (Artículo 6) en las dependencias, las entidades y la Procuraduría (Artículo 76), pero estos están a cargo del Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control (Artículo 9, fracción II), que entre otras facultades se encarga de:

- Dirigir la actuación y evaluar el desempeño de los titulares de los órganos internos de control, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario, para lo cual tomará en cuenta el cumplimiento de los objetivos establecidos por los Subsecretarios;
- Proponer al Secretario las políticas, lineamientos, modelos y mecanismos para dirigir y coordinar la actuación y evaluar el desempeño de los titulares de los órganos internos de control, previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría;
- Proponer al Secretario las políticas, lineamientos y mecanismos para el desarrollo organizacional de los órganos de vigilancia y control;
- Aprobar los programas de trabajo de delegados y comisarios públicos con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;
- Opinar sobre los programas de trabajo de los órganos internos de control con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;

- Administrar el modelo integral de dirección y evaluación del desempeño de los titulares de los órganos internos de control;
- Someter a la consideración del Secretario, la designación y, en su caso, la remoción de los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades y mantener actualizado el catálogo respectivo;
- Promover, previo acuerdo del Secretario, ante los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control, atendiendo a las necesidades del servicio y a las políticas y prioridades de la Secretaría, con el apoyo de la Oficialía Mayor;
- Opinar, con el apoyo de la Oficialía Mayor, sobre la creación o modificación a las estructuras de los órganos internos de control, previo al trámite ante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;
- Entregar los nombramientos a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, y brindarles el apoyo necesario en la toma de posesión de sus cargos, notificando a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría las referidas designaciones;
- Determinar, con el apoyo de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las necesidades de capacitación de los titulares de los órganos internos de control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, así como coordinar y promover dicha capacitación;
- Dirigir y coordinar la participación de los titulares de los órganos internos de control, según corresponda conforme al ámbito de sus respectivas atribuciones, en la vigilancia y evaluación de las acciones que se realicen en cumplimiento a los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y mejora de la gestión gubernamental;
- Presentar al Secretario propuestas de sectorización de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría;
- Elaborar conjuntamente con las Subsecretarías el programa anual de visitas de inspección a los órganos internos de control, para constatar la debida atención y trámite de los asuntos relativos a las materias de sus respectivas competencias.
- Realizar las visitas de inspección a que se refiere la fracción anterior, así como dar seguimiento a las medidas preventivas o, en su caso, correctivas que deriven de las mismas;
- Integrar el proyecto de lineamientos generales para la formulación de los programas de trabajo.

El Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control tiene, igualmente, las facultades que se confiere a los Directores Generales y se auxiliará de los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, así como del personal técnico y administrativo que determina el Secretario y que las necesidades del servicio requieran.

Por su parte, los titulares de los órganos internos de control tienen, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades (Artículo 79 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública):

- I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los

servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría;

III. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;

V. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, intervenciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;

VI. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los casos en que el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo del Titular de la Secretaría;

VII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

VIII. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados.

IX. Programar, ordenar y realizar auditorías, revisiones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.

Las auditorías, revisiones y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de quejas, auditoría interna y auditoría, desarrollo y mejora de la gestión pública o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización;

X. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

XI. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad.

XII. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XIII. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XIV. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

Una vez que desaparezca la Secretaría de la Función Pública, las facultades del Órgano Interno de Control deberán ser reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Órgano Interno de Control está obligado a investigar casos de quejas y denuncias cuando éstas se presenten. Para el OIC dentro del Instituto Nacional de Migración se da una serie de obstáculos a la realización efectiva de las investigaciones. Primero, esta contraloría es muy pequeña, contando con apenas 50 integrantes, y tiene un desgaste del 80 por ciento.¹¹⁷ Además, el hecho de que todo el personal del OIC se encuentra en el Distrito Federal dificulta su labor en las Delegaciones Federales. Segundo, como el OIC no realiza visitas o investigaciones proactivas, depende de otras instancias para enterarse de las problemáticas que se pudieran dar en determinados lugares. Una de estas instancias es la CNDH que a través de sus visitadurías canaliza expedientes al OIC. Sin embargo, si –por las razones que sean– estos actores no hacen un trabajo efectivo y no transmiten cierta información al OIC, se genera un vacío en la investigación y la sanción de las conductas indebidas dentro del INM. En este sentido será fundamental la contribución de Asuntos Internos, unidad que a finales de julio de 2013 aún se encontraba en proceso de creación. Tercero, el mismo Órgano Interno de Control no parece estar exento de corrupción. En un caso que se dio en la EM de Tapachula, una migrante cubana y su hijo fueron extorsionados por US\$1,000.00 cada uno por recibir en su pasaporte el sello de ingreso. Como ya se habían dado varias denuncias contra el director de jurídicos, en esta ocasión el médico de la estación migratoria fungió como enlace para el cobro de la extorsión. Antes de que personal del OIC se pudiera trasladar al sitio para investigar el asunto, se había filtrado información y el médico ya había sido asignado a otro lugar de trabajo.¹¹⁸

a) Los Buzones de Quejas

Las atribuciones del Órgano Interno de Control incluyen la recepción y el procesamiento de las quejas que migrantes depositaron en los buzones de quejas instalados en las Delegaciones Federales del INM. Los buzones fueron colocados –supuestamente en las oficinas de regularización, los puntos de internación y las estaciones migratorias de todas las Delegaciones– en 2010. Como el personal del OIC no se encuentra en condiciones de visitar los lugares fuera del Distrito Federal para recoger las quejas, éstas deben ser remitidas por los mismos Delegados Federales.¹¹⁹ El INM considera que esto sea apropiado, ya que los Delegados han pasado por ciertos filtros y supuestamente son personas de altos estándares éticos.¹²⁰ El riesgo de este método es que exista la selección de las quejas que son remitidas al OIC. Por parte del OIC se desconocen las razones por las que ciertos lugares no cuentan con buzón de quejas, aunque se presume que esta carencia se debe a la falta de presupuesto.¹²¹ Las cartas que llegan al OIC suelen ser de extranjeros que realizan un trámite en alguna de las Delegaciones. Los migrantes indocumentados no acuden a estos lugares, por lo que es importante la colocación de buzones de quejas en las estaciones migratorias. Aun así este mecanismo no es de utilidad para quienes no saben escribir o prefieren resolver un problema inmediato, a ver sancionado

117 Entrevista a Clemente Delgadillo Ortiz, Encargado del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

118 Entrevista a Eduardo Matías López Ferrer, Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013.

119 Entrevista a Clemente Delgadillo Ortiz, Encargado del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

120 Entrevista a José Pita, Director de Supervisión y Evaluación Regional, Coordinación de Delegaciones, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 4 de diciembre de 2012.

121 Entrevista a Clemente Delgadillo Ortiz, Encargado del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

a un agente migratorio en un momento futuro indeterminado.

Con solicitud de información número 0002700027113, Insyde pidió a la Secretaría de la Función Pública el documento que contenga el número y ubicación de los buzones de quejas y denuncias que se han instalado en el Instituto Nacional de Migración, desagregados por número, ubicación y Delegación. La consulta se realizó con el objetivo de establecer el grado de accesibilidad que tienen los migrantes al mecanismo de quejas. En respuesta, el Órgano Interno de Control de la SFP informó que en 11 Delegaciones Federales del INM se encuentra instalado un total de 18 buzones de quejas. Estas cifras evidencian la poca cobertura geográfica que logra este mecanismo.

Tabla 4-11 Número y Ubicación de los Buzones de Quejas y Denuncias Instalados en las Delegaciones Regionales

Número	Ubicación	Delegación Regional
1	* Delegación Regional en Saltillo	Saltillo, Coahuila (sic)
1	* Delegación Regional en Jalisco	Guadalajara, Jalisco (sic)
2	* Estación Migratoria	Distrito Federal (sic)
1	*Delegación Regional en Yucatán	Mérida, Yucatán (sic)
1	* Delegación Local en Zihuatanejo	Acapulco, Guerrero (sic)
1	* Delegación Regional en Nuevo León	Monterrey, Nuevo León (sic)
	* Delegación Local en el Aeropuerto Internacional de Los Cabos, Revisión Migratoria en Terminal 1.	
2	*Delegación Regional en Cabo San Lucas.	Cabo San Lucas (sic)
	* Delegación Regional en Veracruz.	
3	* Subdelegación Local en Xalapa. * Delegación Local Acayucan.	Veracruz, Veracruz (sic)
1	* Delegación Regional en Sinaloa.	Mazatlán, Sinaloa (sic)
	* Delegación Regional en Hermosillo.	
3	* Delegación Local en Nogales, Sonora. * Estación Migratoria Agua Prieta, Sonora.	Hermosillo, Sonora (sic)
	* Estación Migratoria en San Luis Potosí.	
2	*Delegación Regional en San Luis Potosí.	San Luis Potosí, S.L.P (sic)

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Solicitud de Información Folio 0002700027113, 2013.

Sin embargo, también es conspicuo que 14 de los 18 buzones fueron colocados en las oficinas de las Delegaciones Locales o Federales donde la gente comúnmente acude para presentar sus trámites y pudiera querer reclamar poco más que la tardía tramitación de sus solicitudes. En las mismas instalaciones se podrían dar actos de corrupción, pero es poco probable que los afectados depositen una queja al respecto o por haber accedido a pagar el monto solicitado para acelerar sus trámites o por dudar que las autoridades que estén mancilladas por alegaciones de corrupción pudieran frenar su incidencia. Según los datos proporcionados por la SFP, únicamente cuatro buzones se localizan en estaciones migratorias, dos de ellos en la EM de Iztapalapa y uno respectivamente en la EM de Agua Prieta y la EM de San Luís Potosí. Es en estos lugares, debido a las características que exhiben los centros de detención migratoria, se pueden dar quejas sobre abusos más graves de lo que pudieran ocurrir en las oficinas administrativas del INM. De ahí que sorprende el poco esfuerzo por instalar un mayor número de buzones en las estaciones migratorias.

Peroademás, como resultado de las visitas que Insyde realizó a las estaciones migratorias se confirmó la existencia de buzones de quejas en las instalaciones de Ciudad Juárez, Tijuana y Tapachula. Estas circunstancias apuntan a una

deficiente gestión de datos y no prometen nada bueno para el seguimiento a las quejas, ya que –por lo que parece– ni siquiera se tiene claridad sobre el número y la ubicación de los buzones instalados por todo el país.

Quejas y Denuncias Administrativas Registradas ante el Órgano Interno de Control en el INM

Con solicitud de información número 0002700027213, Insyde pidió el documento que contenga el número de quejas presentadas contra servidores públicos adscritos a alguna Delegación del INM de 2003 a la fecha. La consulta se realizó con el propósito de conocer más sobre las prácticas nocivas al interior del Instituto.

En respuesta, la Dirección General de Denuncias e Investigaciones de la SFP reportó, para el periodo 2003-2011, un total de 1,651 quejas y denuncias administrativas registradas por el OIC en el INM en contra de servidores públicos adscritos a las distintas Delegaciones Regionales (ahora Delegaciones Federales) del INM. Para el año 2012 la SFP tiene un registro total de 790 quejas y denuncias, incluidas 366 quejas. Sin embargo, se informó que, para ese año, el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) no cuenta con criterio de búsqueda que permita filtrar los datos respecto al lugar de adscripción de los servidores públicos involucrados.

Antes de proceder con el análisis, son precisas algunas observaciones. Primero, el total de quejas y denuncias proviene del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) de la SFP que busca, entre otro, facilitar el control y seguimiento de las peticiones ciudadanas recibidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) –el ente predecesor de la SFP– y los Órganos Internos de Control, hasta su resolución. El SEAC constituye la única fuente oficial de información en materia de atención y seguimiento a peticiones ciudadanas, información que es actualizada y verificada por los OIC correspondientes. El SIAC, por su parte, es una aplicación informática que, a partir de la información ingresada al SEAC, facilita la obtención de reportes estadísticos del avance en la atención de las peticiones ciudadanas por los OIC.

Segundo, las peticiones relacionadas con la actuación de los servidores públicos son las que pueden implicar presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Según los *Lineamientos Técnicos y Operativos para el Proceso de Atención Ciudadana* de la Administración Pública Federal, las peticiones ciudadanas relacionadas con la actuación de los servidores públicos son clasificadas como “quejas” y “denuncias administrativas,” según la persona que la presenta y para efectos administrativos. En ese sentido, una queja es presentada por la persona directamente afectada por los hechos presuntamente irregulares, mientras una denuncia es presentada por un tercero.

En cuanto al número de quejas registradas ante el OIC en el INM, quedan evidenciados dos escenarios. El primero se refiere a la tendencia alcista de las quejas a nivel nacional. Si bien los datos globales anuales manifiestan cierta fluctuación, muestran no obstante un notable incremento, sobre todo a partir de 2008. Fue durante los tiempos de la Comisionada Cecilia Romero y el Comisionado Salvador Beltrán del Río que las quejas tuvieron su auge, lo cual sugiere que bajo esas dos gestiones los esfuerzos para sanear el INM experimentaron mayores obstáculos que en otros momentos. Asimismo, no queda claro por qué, según los datos proporcionados, en el año 2012 las quejas (790) sobrepasaron el cuádruple del promedio (183) alcanzado en años anteriores.

El segundo escenario se refiere a las Delegaciones Federales que recibieron un mayor número de señalamientos que las otras. Durante el período reportado, las Delegaciones de Chiapas, Distrito Federal, Quintana Roo y Veracruz son quienes encabezan el índice. En cada uno de esos lugares los señalamientos se mantuvieron en niveles más o menos constantes, pero experimentaron un marcado repunte en los años 2005, 2008, 2010 y 2011. Estas coyunturas coinciden con la acentuación observada a nivel nacional. Aunque se desconozcan los motivos y resultados de las quejas, en términos geográficos los datos apuntan a focos rojos de presuntos actos perniciosos dentro del INM.

Tabla 4-12 Quejas y Denuncias Administrativas Registradas ante el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración en contra de Servidores Públicos Adscritos a las Distintas Delegaciones Regionales, 2003-2011.

Adscripción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Delegación Regional Aguascalientes						1			3	4
Delegación Regional Baja California	9	8	7	10	4	8	4	14	7	71
Delegación Regional Baja California Sur	2	2	2	1	2	3	2	6	8	28
Delegación Regional Campeche				2		5			4	11
Delegación Regional Chiapas	21	25	50	35	34	33	18	26	58	300
Delegación Regional Chihuahua	12	8	3	8	5	7	5	7	6	61
Delegación Regional Coahuila	4	1		9	6	9	5	8	4	46
Delegación Regional Colima	1				1	1	1	2	1	7
Delegación Regional Distrito Federal	13	6	9	13	16	58	17	30	28	190
Delegación Regional Durango			4			1			1	6
Delegación Regional Estado de México	1	1		2					8	12
Delegación Regional Guanajuato	2	2	4	3	5	7	5	1	2	31
Delegación Regional Guerrero	3	2	1	2	3	1	1	4	3	20
Delegación Regional Hidalgo	1			1	5	4		2	2	15
Delegación Regional Jalisco	1		3	3	1	7	1	2	3	21
Delegación Regional Michoacán	1	2		6	1	2	2	9	6	29
Delegación Regional Morelos	2			1	2	1	2	1		9
Delegación Regional Nayarit		2	2						1	5
Delegación Regional Nuevo León	7	2	4	3	2	5	3	3	1	30
Delegación Regional Oaxaca	4	6	9	7	8	17	8	7	12	78
Delegación Regional Puebla	1		3	2	3	1	4	8	5	27
Delegación Regional Querétaro	2	1	5	2	3	2	3	5	8	31
Delegación Regional Quintana Roo	16	7	18	24	18	30	8	17	44	182
Delegación Regional San Luis Potosí	3	3	3	2	4	11	3	4	4	37
Delegación Regional Sinaloa	4	1	3	2		6	3	1	2	22
Delegación Regional Sonora	3	4	11	7	11	8	5	7	10	66
Delegación Regional Tabasco	4	8	12	16	7	8	5	6	5	71
Delegación Regional Tamaulipas	9	9	12	10	8	15	7	11	13	94
Delegación Regional Tlaxcala			2	1	2				3	8
Delegación Regional Veracruz	11	6	22	5	8	8	12	12	22	106
Delegación Regional Yucatán	1	1	1	1		2	6	11	2	25
Delegación Regional Zacatecas	2		1	2	1			2		8
Total General	140	107	191	180	160	261	130	206	276	1651

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Solicitud de Información Folio 0002700027213, s/f.

La Unidad de Asuntos Internos

La Unidad de Asuntos Internos se encuentra –a finales de julio de 2013– aún en proceso de creación, por lo cual no ha iniciado sus labores. La Unidad complementará el trabajo del Órgano Interno de Control, dado que tendrá la facultad de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y visitas a las autoridades competentes; conocer las quejas y denuncias presentadas en contra de actos realizados por servidores públicos del INM; requerir y obtener información de las diversas áreas del INM; rendir informes periódicamente al Secretario o al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

4.13 El Régimen de Sanciones

Según la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas en el Artículo 8 de la Ley serán sancionados por el órgano interno de control de la dependencia. Las sentencias por falta administrativa consisten en a) amonestación privada o pública; b) suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; c) destitución del puesto; d) sanción económica; o e) inhabilitación temporal (de entre tres meses y 20 años) para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público (Artículo 13).

Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta a) la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de la Ley; b) las circunstancias socioeconómicas del servidor público; c) el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, tal como la antigüedad en el servicio; d) las condiciones exteriores y los medios de ejecución; e) la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y f) el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

El órgano interno de control llevará a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas. Destaca que el órgano interno de control podrá abstenerse de iniciar un procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas a un servidor público cuando las investigaciones adviertan que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público en la atención de asuntos a su cargo está referida a una cuestión de criterio debatible, siempre que la conducta no constituya una desviación a la legalidad (Artículo 17 bis). Por otra parte, si el contralor interno tuviera conocimiento de hechos que impliquen una responsabilidad penal, deberá denunciarlos ante el Ministerio Público. Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia donde preste sus servicios lo restituirá y le cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. A la inversa, si los servidores públicos resultan responsables en los términos de las resoluciones administrativas, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso del INM la aplicación de sanciones administrativas, y aún menos la posible derivación de responsabilidades penales ha sido ineficaz. Regularmente el Instituto efectúa depuraciones sin recurrir a la imposición de sanciones. Más bien se prefiere la simple separación del cargo o se pide la renuncia de los servidores públicos que incurrieron en malas prácticas en vez de cesarlos de sus cargos. Algunos de los ejemplos más recientes incluyen la renuncia de la ex Directora de Control y Verificación María de los Ángeles Ocampo Allende, así como la renuncia del agente federal de migración Oliver Palemón Vázquez Sánchez, quien se había desempeñado en la EM de Tapachula donde extorsionaba a migrantes ahí detenidos.¹²² De esta manera el INM sorteaba largas investigaciones, evita pagar indemnizaciones y la plaza puede volver a ocuparse dentro de poco tiempo. Sin embargo, el corolario es que las prácticas que produjeron la separación del cargo quedan en la impunidad. Nada evita que el servidor público implicado no vuelva a incurrir a actos similares en otras instituciones. Asimismo, es probable que la práctica sujeta a sanción vuelva a repetirse en la dependencia que haya omitido aplicar sanciones y de publicitar la sanción de prácticas nocivas a fin de desalentar su recurrencia.

De acuerdo a las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*, aplicables al personal de base para posiblemente, el cese de un trabajador no podrá darse sino por justa causa. Por lo tanto, el nombramiento sólo dejara de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por cinco causas: a) por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores

122 Entrevista a Eduardo Matías López Ferrer, Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013. Sobre el caso de Oliver Palemón Vázquez Sánchez, ver el Capítulo 7.

técnicas; b) por conclusión del término; c) por muerte del trabajador; d) por incapacidad permanente; e) por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (Artículo 46). Hasta que sea resuelto en definitiva un conflicto por ese Tribunal, la dependencia podrá ordenar la remoción del trabajador a una oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios. Cuando el Tribunal resuelva que procede terminar el nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Cabe mencionar que las obligaciones del personal de base incluyen: asistir a sus labores aseados y correctamente vestidos y, en su caso, con el uniforme proporcionado; asistir a cursos de capacitación; y observar las medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo (Artículo 73). Además, tiene prohibido: desatender su trabajo en horario de labores; hacer colectas, ventas, rifas; introducir en los centros de trabajo bebidas embriagantes o drogas enervantes, así como presentarse a sus labores bajo el efecto de las mismas; portar armas de cualquier índole durante sus labores, excepto cuando el desarrollo de sus funciones lo requiera y se encuentre debidamente autorizado; comprometer por imprudencia o negligencia la seguridad del centro de trabajo; y solicitar o aceptar dinero u obsequios para atender favorablemente asuntos de carácter oficial (Artículo 74).

A fin de entender las dificultades en sancionar y cesar al personal de base en el INM, es importante apreciar el papel de los sindicatos, asociaciones de trabajadores constituidas para defender sus intereses comunes (Artículo 67). Como sus contrapartes en otras dependencias, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación (SNTSG) tiene la obligación de patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando le fuere solicitado (Artículo 77).

Según las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación*, aplicables a los trabajadores de base del INM, los nombramientos pueden ser definitivos o temporales. Los trabajadores de nuevo ingreso adquirirán su inamovilidad después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente (Artículo 15). Sin embargo, el incumplimiento de sus obligaciones dará lugar a la aplicación de diferentes tipos de sanciones: a) una amonestación verbal o escrita; b) la puesta a disposición del personal (un cambio de adscripción como medida disciplinaria); c) una suspensión; d) la terminación de los efectos del nombramiento (el cese de la relación laboral por causa imputable al trabajador) (Artículo 75). Como refiere la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, el nombramiento de los trabajadores, incluidos los de base, sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la SEGOB por las siguientes razones: a) por renuncia; b) por conclusión del término; c) por muerte del trabajador; d) por incapacidad permanente física o mental del trabajador; e) por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tradicionalmente, el INM se ha mostrado renuente a cesar a trabajadores de base para posiblemente no provocar la inconformidad del Sindicato. Sin embargo, la inamovilidad que les otorgan las *Condiciones Generales de Trabajo* no constituye un blindaje contra la separación del cargo. Siempre y cuando haya investigaciones sustentadas, es más que factible la derivación de responsabilidades y el posterior cese de un trabajador de base que haya incurrido en prácticas nocivas.

De todas formas, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* también refiere que para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones consagrados por la norma, las dependencias deberán establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que los servidores públicos deberán observar (Artículo 48). En este sentido, las dependencias tendrán la responsabilidad de atender el Código de Ética que emite la Secretaría de la Función Pública y que oriente el desempeño de los servidores públicos en situaciones específicas.

Grado de Consolidación del Régimen Disciplinario y Código de Ética

Con solicitud de información número 0411100043613, Insyde solicitó los documentos que expliquen el grado de consolidación del régimen disciplinario del INM y los métodos de prevención, corrección e investigación de la conducta indebida de los empleados del Instituto. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal afirmó no contar con dicho documento y remitió a la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, las *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Gobernación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Insyde interpuso un recurso de revisión, porque el INM debería contar con algún documento que explique los métodos de prevención, corrección e investigación de la conducta indebida de su personal, siendo esta materia objeto de auditorías.

Código de Ética

Con solicitud de información número 0411100023613, Insyde requirió el documento que contenga el Código de Ética del Instituto Nacional de Migración. En respuesta, la Dirección de Capacitación Migratoria proporcionó el Código de Conducta de la SEGOB al que el INM como órgano desconcentrado de la misma Secretaría debe apegarse.

El documento se basa en 13 valores que guían la acción gubernamental, siendo ellos el bien común, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, la equidad, el respeto, la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia y el liderazgo. Esencialmente el Código de Conducta está dividido en diez temas y rige las conductas que los servidores deben reforzar y las que deben eliminar. A continuación se destacan los diez temas y algunas conductas claves.

Dignificación de la condición de servidora y servidor público:

- Tener una conducta comprometida con el servicio público.
- Cumplir responsablemente las labores cotidianas.
- No amenazar o tratar injustamente a cualquier persona haciendo ostentación del cargo.
- Presentarse a las labores bajo efectos del alcohol u otra sustancia indebida.

Igualdad y equidad de género:

- Buscar que el trabajo abone a una cultura de no discriminación e igualdad de género hacia el exterior y al interior de la dependencia.
- No discriminar a nadie por razones de género, grupo étnico, religión, creencias, color, nacionalidad, edad, orientación sexual, estado civil, estructura familiar, capacidades diferentes, condición social, antecedentes laborales, ideologías políticas.
- No utilizar el puesto o cualquier otro recurso para solicitar favores u obtener algún beneficio que no se relacione con el trabajo.

Cuidado de los recursos:

- Asignar adecuada, transparente, justa e imparcialmente los recursos humanos, materiales y financieros bajo responsabilidad.
- No sustraer de las oficinas los bienes proporcionados para el desempeño de las tareas.

- No hacer uso personal de los vehículos oficiales.
- No descuidar y maltratar el equipo asignado bajo responsabilidad como automóviles, equipo de cómputo y de comunicaciones, entre otros.

Manejo de información:

- Resguardar y cuidar todo tipo de información al cargo ostentado.
- Impedir la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de información.
- No traficar, entorpecer, detener, difundir u obstaculizar registros y demás información interna con el fin de obtener beneficios personales de cualquier índole.
- No utilizar la información o el puesto asignado bajo responsabilidad como medio de presunción, posicionamiento social o para obtener algún beneficio personal.

Conflicto de intereses:

- No tomar ninguna decisión cuando exista o pueda existir algún conflicto de intereses.
- Cumplir cabalmente con las obligaciones del puesto, independientemente de cualquier filiación partidista.
- No tener sociedad comercial, ni familiar, ni intermediar con terceros para hacer negocios u obtener beneficios a través de la SEGOB.
- No aprovecharse de los servicios contratados por la Secretaría para fines personales.
- No interpretar la normatividad para buscar beneficio personal, familiar o para beneficiar o perjudicar a un tercero.

Toma de decisiones:

- Decidir con honestidad, congruencia y transparencia, anteponiendo el interés público a los intereses particulares y siempre buscando evitar cualquier acto de corrupción.
- No conceder preferencias o privilegios indebidos a personas, empresas o institución alguna.

Relación con proveedores:

- Ofrecer las mismas oportunidades a todos los proveedores. Cualquier restricción debe tener fundamentos técnicos y profesionales sólidos.
- Cumplir y hacer cumplir íntegramente las obligaciones contraídas por ambas partes.
- Denunciar cualquier intento de soborno.
- No aceptar dádivas de ninguna especie por favorecer, privilegiar o preferir a cualquier proveedor de bienes o servicios.
- No participar en procesos de corrupción donde comprometa calidad, cantidad y precio, y lesione los intereses de la SEGOB.
- No elegir un proveedor que no compruebe su reputación en la entrega de calidad de productos y servicios.

Relación con la sociedad:

- Atender con eficiencia y cortesía a las y los ciudadanos en sus requerimientos, trámites, servicios y necesidades de información, eliminando toda actitud de prepotencia, favoritismo, discriminación e insensibilidad.

Medio ambiente, salud y seguridad:

- Portar siempre y en lugar visible la identificación SEGOB.
- No emprender cualquier acción que pueda poner en riesgo la salud y la seguridad tanto propia como de las demás y del medio ambiente, incluyendo fumar dentro de las instalaciones.
- No introducir armas de fuego o de cualquier otro tipo en las instalaciones.
- No permitir el acceso a vendedores, o a cualquier persona ajena a la institución.
- No instalar aparatos eléctricos ajenos a las oficinas, como radios y televisiones.

Desarrollo permanente:

- Mantener actualizados los conocimientos para desarrollar óptimamente las funciones.
- Desconocer la descripción del puesto y las responsabilidades.

Las mencionadas orientaciones de actuación constituyen sin duda una importante herramienta para todo el personal del INM. Sin embargo, la dificultad radica en lograr la adherencia a un código que, por su naturaleza, representa un compromiso pero no es legalmente vinculante. Este reto ha sido difícil de cumplir, tal como muestran las irregularidades y abusos en los que diversos servidores públicos del Instituto han incurrido a lo largo de los años y en diferentes partes del país.

Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso de uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración

El *Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso de uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración* vigente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001. Derogó el Acuerdo que llevaba el mismo nombre publicado en 1990, y a la fecha ha sido reformado una vez, el 21 de noviembre de 2002, modificando los Artículos 13 y 15 que se refieren a las características de los uniformes, y se adhirió al Artículo 2, que se refiere al personal obligado a utilizar el uniforme. El objeto de este Acuerdo es regular la presentación personal y el uso de uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al INM (Artículo 1).

Debido a que no ha sido modificado nuevamente y a que este Acuerdo fue creado a partir de las disposiciones contenidas en la Ley General de Población, se hace necesaria la expedición de un nuevo Acuerdo que se rija en base a los términos de la Ley de Migración y su Reglamento. Este punto es importante porque la Ley de Migración busca mayor seguridad para los migrantes, lo que no se contemplaba en la Ley General de Población. El uso del uniforme e insignias otorga mayor seguridad jurídica a los migrantes, ya que hacen de su conocimiento la autoridad que pudiera apoyarlos en caso de ser necesario o que debería ser denunciada en caso de violar sus derechos.

Los servidores públicos que están incluidos en el rubro de "operativos" se consideran en el Artículo 2 reformado. Sin embargo, la expansión del INM ha requerido de la intervención de otros servidores públicos, como los son los oficiales especializados en atención de grupos vulnerables o los grupos de protección a migrantes, por lo que este Artículo podría estar desfasado, ya que no contiene la totalidad de quienes intervienen en el proceso migratorio y de repatriación. Los servidores públicos obligados a portar el uniforme pudieran ser más de los contenidos en este Acuerdo.

Los Delegados Federales del Instituto Nacional de Migración tienen la obligación de supervisar la correcta presentación y buen uso de los uniformes del personal operativo (Artículo 3). Asimismo éstos y los Subdelegados Regionales tienen la facultad de designar el uniforme que el personal operativo deberá usar

de acuerdo con las condiciones climáticas imperantes en cualquier acto del servicio (Artículo 4).

El personal debe portar el uniforme con los distintivos correspondientes, en todos los actos del servicio (Artículo 5) inherentes a sus funciones, teniendo la obligación de velar por el correcto uso del mismo (Artículo 9). Los servidores públicos que realicen actividades ajenas a los servicios migratorios encomendados para sus funciones, deberán abstenerse de portar los uniformes y distintivos señalados, en caso de contravención se harán acreedores a las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (Artículo 10). En este sentido, no está permitido utilizar sobre el uniforme prendas, adornos o accesorios que no estén indicados en el Acuerdo (Artículo 8).

El personal operativo puede portar el uniforme fuera de su zona de adscripción y fuera de sus funciones laborales de rutina, única y exclusivamente cuando por razones especiales se le asigne alguna comisión oficial ordinaria o extraordinaria, lo cual deberá establecerse por oficio de comisión correspondiente, debidamente firmado por la autoridad competente (Artículo 11). Habrá que detallar a qué tipo de comisión, además el oficio deberá detallar el lugar de comisión y las fechas en que el personal estará presente en tal zona, además se puede establecer algún mecanismo de control, por ejemplo, el levantamiento de un acta administrativa con la firma de testigos que acrediten que el personal acudió uniformado al lugar de comisión.

El Delegado Regional, Subdelegado Regional, Delegado Local y el Subdelegado Local, podrán opcionalmente portar el uniforme con el distintivo correspondiente el cargo de quien lo porte (Artículo 7).

El uniforme y las insignias se entregan a través del INM, con el resguardo correspondiente, por lo que cualquier elemento que deje de prestar sus servicios oficiales a la institución debe hacer entrega en forma oficial del equipo que tenga asignado, levantándose acta administrativa por el personal designado por el Delegado Regional o titular del área correspondiente; de igual manera se procede en caso de extravío o robo de dicho equipo debiéndose además dar parte a la autoridad competente para que se inicie la averiguación correspondiente (Artículo 12).

El uniforme reglamentario para el personal operativo estará compuesto e integrado por (Artículo 13):

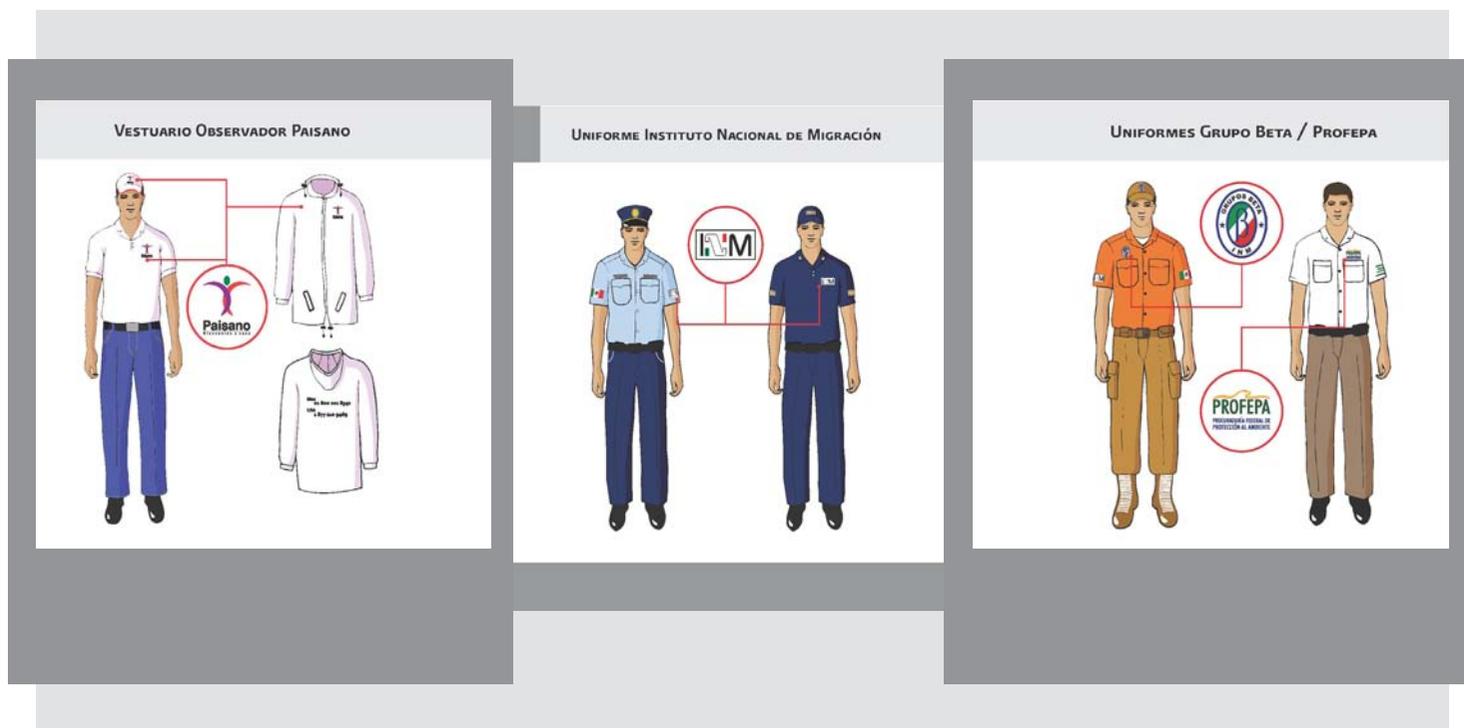
- a) Los uniformes 1 y 2 para personal femenino y masculino que son utilizados en las oficinas de migración, garitas y filtros, de conformidad a las condiciones climáticas del lugar de trabajo.
- b) Uniforme para usar fuera de las oficinas, garitas o filtros, en operativos en campo.

Los uniformes utilizados tanto en las oficinas de migración, garitas y filtros como afuera de ellas, mantienen los rasgos distintivos, como son los colores empleados (azul y negro) o los lugares donde deben llevar las insignias (pecho, brazo y hombros); sin embargo, cambian para adaptarse a las condiciones climáticas o las necesidades de uso.

Las insignias que debe portar el personal, reguladas en el Artículo 14, están claramente establecidas; sin embargo, sus dimensiones pueden ser no visibles a largas distancias, por lo que las placas de identificación y los bordados que contienen el logotipo del INM deberían agrandarse de tal forma que en operativos nocturnos los migrante sepan que esos uniformes perteneces al personal del INM.

En este sentido, también se pudiera implementar el uso de credenciales oficiales con nombre, cargo y fotografía lo que garantiza mayor seguridad para el migrante. Asimismo en caso de abuso por parte de la autoridad esto permite que el migrante conozca contra qué sujeto interponer una queja o denuncia. Ejemplo de ello se puede observar en lo contenido en el Artículo 199 del Reglamento de la Ley de Migración que establece que el personal comisionado para el desahogo de las visitas de verificación y revisiones migratorias debe portar el uniforme institucional autorizado, así como la credencial con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite como servidor público del Instituto.

Ilustración 4-4 Vestuario y Uniformes del Personal del Instituto Nacional de Migración



Las Sanciones en la Práctica

En la práctica las sanciones son inefectivas, ya que los casos detectados no suelen pasar a más que la separación del cargo. Aunque las malas prácticas deberían ser investigadas y sancionadas debidamente y sin excepción, por lo general no se emprenden ni siquiera las investigaciones necesarias y se procede simplemente a la liquidación del personal en cuestión. Si bien se desconoce el número de casos merecedores de sanciones, el número de personas efectivamente sancionadas en la historia del INM, por violaciones a los derechos humanos u otros actos indebidos, resulta insignificante.

Movimientos de Baja del Personal del INM

Con solicitud de información número 0411100021713, Insyde pidió el documento que contenga el número de servidores del Instituto que hayan sido cesados, despedidos, separados e inhabilitados de 1993 a la fecha, desagregado por año y tipo de puesto. La petición se realizó con el interés de conocer en cuántos casos el INM había tomado la decisión de terminar los contratos de trabajo de sus servidores públicos, en vez meramente asignarlos a otra área o zona de trabajo o de pedirles la renuncia. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal reportó no contar con la información solicitada para el período 1993 a 2001. Además, afirmó que en virtud de que sus servidores públicos son considerados trabajadores de confianza (Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), el INM no cuenta con personal que haya sido despedido o separado del cargo.

La información proporcionada en abril de 2013 indica que entre 2002 y 2013 había sido cesado un total de 237 de servidores públicos del INM, siendo más de la mitad de ellos (140) agentes federales de migración. En ese mismo período fueron inhabilitados 29 servidores públicos, nuevamente siendo la

mayoría de ellos (22) agentes federales de migración. Sin embargo, de la información no se desprenden los motivos que causaron el cese y la inhabilitación en los casos mencionados.

Tabla 4-13 Número de Ceses e Inhabilitaciones, 2002-2013

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Término de Efecto de Nombramiento/ CESE													
Agente Federal de Migración		3	5		18	5	9	4	3	82	11		140
Agente de Protección A Migrantes			2								1		3
Subdirector de Área	1									14			15
Delegado Local					1								1
Jefe de Departamento		2				1			1	17	1		22
Ejecutivo de Proyecto							1						1
Director General de Área											1		1
Director General Adjunto										1	1		2
Director de Área										2	2		4
Auxiliar Administrativo		1	6										7
Supervisor		1											1
Técnico				1									1
Analista Especialista de Servicios Migratorios			2		1			1			1		5
Oficial de Servicios Migratorios		8				1				3			12
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios				2	1		1						4
Profesional Especializado en Servicios Migratorios											1		1
Coordinación de Profesionales Especialistas en Servicios Migratorios		2										3	5
Coordinación de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios			1				1	1		1	3		7
Coordinador de Grupos de Protección a Migrantes					1								1
Dictaminador de Asuntos Migratorios					1						3		4
Total General	1	19	14	3	23	7	12	6	4	121	27		237
Inhabilitación													
Agente Federal de Migración				1	12					3	4	2	22
Oficial de Servicios Migratorios				1	1		1						3
Delegado Local						1							1
Analista Especialista de Servicios Migratorios							1						1
Jefe de Departamento								1					1
Coordinación de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios										1			1
Total General	0	0	0	2	13	1	2	1	0	4	4	2	29

Fuente: Dirección General de Administración. Dirección de Administración del personal INM. Solicitud de Información Folio 0411100021713, 2013.

Con solicitud de información número 0411100033913, Insyde solicitó el documento que contenga el número de funcionarios que han sido cesados, separados y/o dados de baja de sus cargos, por año, causa del cese, baja o motivo de la separación, para todos los cargos, desde 1993. La petición se realizó para contar con un panorama más matizado respecto de los tipos de baja y de los puestos más afectados. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal confirmó nuevamente la inexistencia de la información solicitada para el período 1993 a 2001. Para los años 2002 a 2013 entregó datos sobre movimientos de baja en cuatro áreas: invalidez por ISSSTE, renuncia, término de interinato y ceses (reportados anteriormente). Destaca que el rubro “renuncia” es el que contiene el número más alto de bajas, superando por mucho las bajas por

invalidez, término de interinato y ceses. Sin embargo, los números de los distintos rubros no cuadraban. Insyde interpuso un recurso de revisión al respecto y obtuvo, en respuesta, los datos corregidos en cinco áreas: baja administrativa, defunción, invalidez por ISSSTE, renuncia y término de interinato.

Cabe destacar que mientras las bajas administrativas suelen limitarse al personal de base y el total es relativamente reducido (81), las renunciaciones se extienden por todos los niveles del personal y constituyen el rubro más grande (con un total de 5,170). Las bajas por renuncia no permiten constatar el motivo de las renunciaciones, las cuales se pueden dar por razones de distinta índole. Sin embargo, el patrón parece indicar que el INM suele pedir la renuncia a su personal de confianza que ha recurrido a malas prácticas. Esto se puede dar cuando se dan sospechas de malas conductas, pero no se logró sustentar las investigaciones, o para evitar el pago de indemnizaciones. De todas formas, el efecto es que actos de corrupción y violaciones a los derechos de los migrantes quedan en la impunidad, ya que la única sanción que el personal experimenta es la renuncia.

Tabla 4-14 Bajas por “Baja Administrativa”

Etiquetas de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Baja Administrativa							36	6	30	7	1	1	81
Agente de Protección a Migrantes									1				1
Agente Federal de Migración "B"							12	4	15	2	1		34
Agente Federal de Migración "C"									4				4
Analista Especializado en Servicios Migratorios							1						1
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios							1						1
Coordinador de Profesionales Especializados en Servicios Migratorios							2		1				3
Coordinador de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios							10	1		3			14
Jefe de Departamento							7	1	6	2		1	17
Oficial de Servicios Migratorios							1						1
Subdirector de Área							2		3				5

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de información Folio 0411100033913, 2013.

Tabla 4-15 Bajas por Defunción

Etiquetas de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Defunciones	4	14	11	9	13	12	8	11	9	11	3		105
Agente de Protección a Migrantes									1				1
Agente Federal de Migración		2	5	6	5								18
Agente Federal de Migración "B"						2	2	3	4	1	3		15
Agente Federal de Migración "C"										1	1		2
Analista Especializado en Servicios Migratorios		1		1	3	1	3		1	1	1		12
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios		1	4						1				6
Coordinador de Profesionales Especializados en Servicios Migratorios							1				1		2
Coordinador de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios				1	1	1		2	1	1			7
Delegado Local							1	1					2
Delegado Local "A"							1						1
Dictaminador de Asuntos Migratorios							1		1				2
Director de Área					1				1				2
Inspector de Servicios Migratorios		1											1
Jefe de Departamento	1									3	2		6
Oficial Administrativo		1											1
Oficial de Servicios Migratorios	3	5	2	1	1	5		1	2		2		22
Profesional Dic. En Serv. Esp.		1											1
Subdelegado Local		1											1
Subdirector de Área											1		1
Supervisor de Servicios Migratorios											1		1
Técnico en Computación		1											1

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100033913, 2013.

Tabla 4-16 Bajas por Invalidez por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Etiquetas de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Invalidez por ISSTE	3	1	4	3	5	6	7	4	8	3	1	2	47
Agente Federal de Migración "B"							2	3	2	5	1		13
Analista Especializado en Servicios Migratorios							1	1	1	1			4
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios			2	1	1								4
Coordinación de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios										1	1		2
Delegado Local							1						1
Delegado Local "A"					1								1
Director de Área					1		1						2
Jefe de Departamento			1		1								2
Oficial de Servicios Migratorios	3	1	1	2		2	2	1	1	1	1	2	17
Supervisor de Servicios Migratorios					1								1

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100033913, 2013.

Tabla 4-17 Bajas por Renuncia

Etiquetas de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Renuncia	328	308	229	236	269	468	522	479	724	645	378	584	5710
Agente de Protección a Migrantes "B"									4	2		9	15
Agente de Protección a Migrantes	15	7	8	6	4	4	9	7	13	6	2	6	87
Agente Federal de Migración		14	50	72	59								195
Agente Federal de Migración "B"					14	140	149	117	142	175	93	137	967
Agente Federal de Migración "C"									24	28	14	27	93
Analista Especializado en Servicios Migratorios		1	3	3	7	15	27	28	1	6	1	6	92
Analista Técnico	1	2											3
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios	1	6	14	12	7	9	21	13	4	3		2	92
Auxiliar Administrativo	1	2											3
Chofer de SPS-35		1											1
Comisionado	1												1
Coordinación de Asesores				1									1
Coordinación de Grupos de Protección a Migrantes				1	2		1						4
Coodinación de Profesionales Especiales en Servicios Migratorios						13	21	8	28	16	17	19	122
Coordinación de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios		4	11	4	8	47	48	40	45	57	29	54	347
Coordinador de Asesores	2		1			1	1						5
Coordinador de Grupos de Protección	7	12	1				2						22
Coordinador de Técnicos en Computación		1											1
Coodinador de Unidad Técnica	1	1	1										3
Delegado "A"	3	2	3	2	3	1	7	5					26
Delegado Local	15	22	19	9	12	26	23	11					137
Delegado Local "A"	63	63	57	41	67	80	78	54	1				504
Delegado Regional	3	5	8	5	6	5	6	5			1		44
Dictaminador de Asuntos Migratorios		1			3	5	5	1	3	3	2	11	34
Director de Área	15	14	14	18	11	28	12	19	27	33	27	29	247
Director General								1	1	4	4	6	16
Director General Adjunto	5	2	1	13	3	5	3	6	9	12	4	18	81
Ejecutivo de Proyecto	3	5		2	2	3		2					17
Especialista Técnico	3												3
Inspector de Servicios Migratorios	1	1											2
Instructor	1	1											2
Jefe de Departamento	30	27	14	14	22	27	39	87	256	174	107	136	933
Jefe de Oficina	2												2
Mecanógrafa		1											1
Oficial Administrativo	14	11											25
Oficial de Servicios Migratorios	47	29	3	2	3	2	12	3	4	5	3	7	120
Operador de Equipo	1												1
Profesional de Servicios Especializados	6	5		1									12
Profesional Dic. en Servicios Especializados	2												2
Profesional Ejecutivo	1												1
Profesional Ejecutivo de Servicios Especializados	11	12											23
Profesional Especializado en Servicios Migratorios			1	4	3	9	7	8	11	10	4	7	64
Secretaria B	2												2
Secretaria C	1												1

Etiquetas de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Secretaría de Apoyo	5	1											6
Secretaría Ejecutiva A		1											1
Secretario Part. De SPS-35	4	12	1	2	1		2						22
Subdelegado de Servicios Migratorios	2	1				1			1				5
Subdelegado Especial	2	12	7	5	8	5	6						45
Subdelegado Regional					1	2		2					5
Subdirección de Área			2										2
Sudirector de Área	12	14	10	14	14	37	40	56	148	110	66	109	630
Subjefe de Unidad Técnica	4			2	2	2	2		1				13
Supervisor de Servicios Migratorios	27	10								1		1	39
Supervisor Técnico	6	1			1								8
Técnico de Servicios Migratorios				1	4	1	1	6			2		15
Técnico en Computación	6	3											9
Técnico Especializado		1											1
Técnico Medio	2												2
Titular de Unidad				2	2				1				5
Titular del Área de Auditoría Interna											2		2

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100033913, 2013.

Tabla 4-18 Bajas por Término de Interinato

Etiqueta de Fila	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total General
Término de Interinato							3	3		27	177	62	272
Agente de Protección a Migrantes											2	1	3
Agente Federal de Migración "B"							1			12	69	28	110
Agente Federal de Migración "C"											5	5	10
Analista Especializado en Servicios Migratorios								2			7	1	10
Asistente de Áreas de Servicios Migratorios							1	1			18		20
Coordinación de Profesionales Especializados en Servicios Migratorios											2	2	4
Coordinación de Unidad en Áreas de Servicios Migratorios										1	12	8	21
Dictaminador de Asuntos Migratorios										10		2	12
Director de Área										1	3	2	6
Jefe de Departamento							1			2	36	9	48
Oficial de Servicios Migratorios											2	1	3
Profesional Especializado en Servicios Migratorios											4		4
Subdirector de Área										1	16	3	20
Técnico de Servicios Migratorios											1		1

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100033913, 2013.

Personal del INM Sancionado por Violaciones a los Derechos Humanos

Con solicitud de información número 0411100031013, Insyde solicitó el documento que contenga el número de empleados que han sido dado de baja del Instituto, sancionados o procesados por violar los derechos de los migrantes, desagregado por año, puesto, tipo de sanción o investigación iniciada, desde 2006. De la información proporcionada por la Dirección de Administración de Personal se desprende que desde 2006 a la fecha, el Órgano Interno de Control ha sancionado un total de 27 servidores públicos del INM, siendo más de la mitad de ellos (15) agentes federales de migración.

Las sanciones impuestas incluyen 21 suspensiones por entre tres y 30 días, la mayoría de ellas por 15 días, así como cuatro amonestaciones públicas y únicamente dos destituciones con inhabilitación por un año y dos años, respectivamente. Las sanciones más graves –las destituciones– se dieron por la detención arbitraria de extranjeros, mientras gran parte de las suspensiones se debió a arbitrariedades en los aseguramientos. Dos sanciones más que nos dan una idea sobre las malas prácticas dentro del INM se refieren al suministro de un medicamento caducado y la expedición de un certificado médico sin contar con las facultades necesarias.

Destaca que mientras el número de personal dado de baja a lo largo de los años ha sido para nada despreciable, el número de personal efectivamente sancionado, en este caso por violaciones a los derechos humanos, ha sido muy insignificante.

Tabla 4-19 Personal Sancionado por el Órgano Interno de Control por Violaciones a los Derechos Humanos, 2006-2013

Tipo de Sanción	Motivo	Fecha de Resolución	Periodo	Descripción del Puesto
Suspensión por el OIC	Retuvo a una extranjera aún cuando ésta presentó su documentación en regla	30/12/2005	15 días	Delegado Local "A"
Suspensión por el OIC	Indebidamente aseguró a un extranjero, no obstante contaba con su documentación en regla	29/03/2005	15 días	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Indebidamente aseguró y puso a disposición a un grupo de personas de nacionalidad mexicana no obstante que de entre ellos uno se identificó con su credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral	19/04/2006	15 días	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Indebidamente aseguró a personas de nacionalidad mexicana	19/04/2006	15 días	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Por asegurar a tres extranjeros no obstante que exhibieron sus documentos migratorios en regla en el momento que les fueron requeridos	25/04/2006	15 días	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Indebidamente asegurar a tres extranjeros, no obstante éstos contaban con su documentación migratoria en regla	25/04/2006	15 días	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Omitió observar una atención médica adecuada y ética al suministrar un medicamento caducado	20/09/2006	30 días	Agente Federal de Migración
Destitución e Inhabilitación por OIC	Detuvo a cuatro extranjeros, no obstante acreditaron su legal estancia en el país	31/10/2006	Destitución e inhabilitación por un año	Agente Federal de Migración
Destitución e Inhabilitación por OIC	Detuvo a cuatro extranjeros, no obstante acreditaron su legal estancia en el país	31/10/2006	Destitución e inhabilitación por dos años	Agente Federal de Migración
Destitución e Inhabilitación por OIC	Por poner a disposición en calidad de expulsado a un menor guatemalteco, omitiendo ponerlo a disposición de su representación consular a fin de llevar a cabo el procedimiento de ingreso y entrega a la autoridad respectiva de su país	02/02/2007	15 días	Delegado Local "A"
Suspensión por el OIC	Poner a disposición a diversos menores extranjeros en calidad de expulsados	20/04/2007	8 días	Asistente de Áreas de Servicios Migratorios
Suspensión por el OIC	Omitió observar buena conducta y tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a una extranjera	23/07/2007	30 días	Asistente de Áreas de Servicios Migratorios
Suspensión por el OIC	Por poner en calidad de expulsados a dos menores extranjeros omitiendo ponerlos a disposición de su representación consular	30/07/2007	15 días	Agente Federal de Migración "B"
Suspensión por el OIC	Por retener más de 14 horas a un extranjero que realizaba sus trámites migratorios para ingresar a territorio nacional no obstante que contaba con la documentación idónea para ello	17/09/2007	15 días	Técnico de Servicios Migratorios
Suspensión por el OIC	Por asegurar a un extranjero no obstante que el mismo contaba con documentación migratoria que acreditaba su legal estancia en territorio mexicano	31/10/2007	15 días	Delegado Local "A"
Amonestación Pública	Instrumentó acta administrativa a una extranjera sin que la misma cumpliera con las formalidades necesarias y derivado de ello, emitió un oficio de expulsión del territorio nacional a dicha extranjera	18/06/2008	Amonestación pública	Jefe de Departamento

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Tipo de Sanción	Motivo	Fecha de Resolución	Periodo	Descripción del Puesto
Amonestación Pública	Porque indebidamente sin fundamentar ni motivar la orden de salida del país, expulsó a ocho extranjeros	28/01/2011	Amonestación pública	Agente Federal de Migración
Amonestación Pública	Porque indebidamente sin fundamentar ni motivar la orden de salida del país, expulsó a ocho extranjeros	28/01/2011	Amonestación pública	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Omitió supervisar el aseguramiento de ciento ocho extranjeros a sabiendas que la capacidad de la Estación Migratoria es de 85 personas	25/03/2011	15 días	Subdirector de Área
Suspensión por el OIC	Por asegurar a ciento ocho extranjeros a sabiendas que la capacidad de la Estación Migratoria es de 85 personas	25/03/2011	15 días	Agente Federal de Migración "B"
Suspensión por el OIC	Por poner en riesgo la seguridad de los extranjeros asegurados en la Estación Migratoria del "Manguito" en Chiapas al tener asegurados a 180 extranjeros cuando la capacidad de ésta es para 85 personas, originando un hacinamiento	25/03/2011	15 días	Subdirector de Área (Subdelegado Local)
Suspensión por el OIC	Por poner en riesgo la seguridad de los extranjeros asegurados en la Estación Migratoria del "Manguito" en Chiapas al tener asegurados a 180 extranjeros cuando la capacidad de ésta es para 85 personas originando un hacinamiento	25/03/2011	15 días	Agente Federal de Migración
Amonestación Pública	Porque indebidamente sin contar con las facultades certificó medicamente a los extranjeros que se encontraban asegurados en sus instalaciones	09/09/2011	Amonestación pública	Agente Federal de Migración
Suspensión por el OIC	Por asegurar a un extranjero sin cumplir con las formalidades del procedimiento	05/12/2011	3 días	Jefe de Departamento

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de información Folio 0411100031013, 2013.

Personal sancionado 2013

Cargo	Fecha de la Resolución	Sanción	Causa o Motivo de la Sanción
Jefe de Departamento	Resolución 30/09/2011 J. Nulidad 29/06/2012	Suspensión por 3 días	Omitió notificar al cónsul general de la república de Honduras, respecto del aseguramiento de una extranjera de nacionalidad hondureña
Agente Federal de Migración, encargado del Despacho de I DR, Subdirector de Regulación y Control Migratorio	ER-0155/2007	Suspensión por 3 días	Permitió y consintió que un extranjero fuera separado del resto de los extranjeros asegurados, ingresandolo solo a otro dormitorio
Subdirector de la Estación Migratoria	18/01/2023	Suspensión por 3 días	En el ejercicio de sus funciones como encargado de dicha estación migratoria, omitió tomar las medidas necesarias para evitar la introducción de personal masculino a los dormitorios femeniles

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100031013.

Las Sanciones Impuestas según el Registro de Servidores Públicos Sancionados

Los datos obtenidos del Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS) puesto a disposición por la Secretaría de la Función Pública, dan una idea del número y tipo de sanciones aplicadas a servidores públicos del Instituto Nacional de Migración desde 1993 a la fecha.

Tabla 4-20 Número de Servidores Públicos del Instituto Nacional de Migración Sancionados según el Registro de Servidores Sancionados 1993-2013

Año	Inhabilitación	Suspensión	Económica	Destitución	Amon. privada	Aper. privado	Amon. pública	Aper. público	Tot. Sancs	Monto	Tot. SP.	Tot. Resols.
1993*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0	0
1994	5	1	2	5	2	0	1	0	16	106392.44	9	9
1995	0	11	2	2	2	0	8	0	25	59724.95	24	24
1996	6	52	1	12	11	1	9	4	96	51462	92	92
1997	4	91	1	16	20	0	26	0	158	40129	153	154
1998	6	67	1	8	10	0	9	0	101	98171	101	101
1999	0	35	0	1	5	0	13	0	54	0.00	53	54
2000	0	9	0	6	4	1	10	1	31	0.00	30	31
2001	2	15	4	1	6	3	13	4	48	346943.80	41	44
2002	11	36	0	5	9	5	32	3	101	0.00	95	97
2003	32	25	0	7	2	4	12	0	82	0.00	79	79
2004	41	27	0	6	2	2	6	0	84	0.00	80	81
2005	34	22	1	4	1	1	9	0	72	697145.40	69	69
2006	56	59	9	26	2	0	33	0	185	511352.94	153	162
2007	21	33	5	4	10	0	39	0	112	43436.56	103	104
2008	6	8	3	4	2	0	18	0	41	11272	34	34
2009	5	3	2	3	1	0	14	0	28	59100	23	23
2010	4	79	0	0	0	0	28	0	111	0.00	107	110
2011	35	146	20	11	2	0	22	0	236	413719.62	192	206
2012	19	171	8	10	0	0	5	0	213	421574.86	190	195
2013**	5	29	4	5	0	0	0	0	43	55515.10	31	34

* Octubre a Diciembre de 1993

** Enero a Abril de 2013

Fuente: Elaboración propia con base en información proveniente de la Secretaría de la Función Pública. <http://rsps.gob.mx/Sancionados/publica/buscapublicas.jsp>

4.14 La Depuración

Se realizan dos principales medidas para crear y mantener ciertos estándares de integridad dentro del INM: las rotaciones y los controles de confianza. Las rotaciones se realizan con gran frecuencia, en ciertos lugares incluso cada 15 días, a fin de contrarrestar la corrupción. Sin embargo, las rotaciones periódicas son ineficaces no sólo porque minan la profesionalización de las personas y de la institución, sino también porque la rotación de personas que han incurrido en actos de corrupción –pero no son removidas– fomenta estas prácticas dentro del Instituto. Con solicitud de información número 04111000344137, Insyde pidió el documento que contenga la fecha de inicio, los objetivos, características, avances y resultados obtenidos a la fecha del Programa de Rotación de Personal. El Comité de Información del INM declaró la inexistencia del documento solicitado, porque el INM afirmó no contar con esta información. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

El Centro de Evaluación y Control de Confianza es reciente y aún cuenta con poco equipo y personal, por lo cual a aplicación de los exámenes de control de confianza no procede con la debida celeridad. Sin

embargo, una limitación más importante es la mecanización de los exámenes poligráficos, la cual se debe a la necesidad de realizar muchas pruebas dentro de poco tiempo. El corolario es que no se hacen pruebas específicas que evaluarían los riesgos que se dan en determinadas áreas de trabajo y lugares del país, por lo cual se pierde la calidad de la prueba. Por consiguiente, se producen muchos resultados inconclusos, y el INM no puede estar seguro de que cuente con el personal idóneo. Además, las lagunas legales permiten que los servidores públicos existentes, aunque reprobren una parte de los exámenes, pueden –por decisión de sus superiores– ser retenidos.

El actual Comisionado del INM, Ardelio Vargas, afirmó estar prestando especial atención a las irregularidades que se han estado dando en Quintana Roo. Al tomar las riendas del Instituto, el Comisionado se trasladó a esa Delegación Federal y en una revisión aleatoria de expedientes de regularización, encontró inconsistencias en por lo menos mil de ellos.¹²³ Asimismo, se encontraron MX\$270,000.00 en el casillero de uno de los jefes en turno, y los primeros esfuerzos de depuración resultaron en la baja de 150 funcionarios en esa misma Delegación.¹²⁴ A finales del primer trimestre de 2013 el INM ya había autorizado bajas definitivas de un total de 352 de sus servidores públicos, incluidos cuatro Directores Generales, 13 Delegados Federales, 20 Directores de Área, 69 Subdirectores de Área, 81 Jefes de Departamento y 165 Enlaces y Operativos.¹²⁵ El Comisionado Vargas ha también afirmado que, contrario a las prácticas del pasado, las sanciones ya no consistirán únicamente en que se les pida la renuncia a los servidores públicos que hayan incurrido en actos de corrupción, sino que se dará vista al Ministerio Público. A abril de 2013, ya se contaba con aproximadamente siete averiguaciones previas.¹²⁶

Tabla 4-21 Bajas Definitivas del Personal del INM, Primer Trimestre de 2013

Cargo	Número
Directores Generales	4
Delegados Federales	13
Directores de Área	20
Subdirectores de Área	69
Jefes de Departamento	81
Enlaces y Operativos	165
Total	352

Fuente: Presidencia de la Mesa Directiva. Cámara de Diputados. LXII Legislatura. Solicitud de Información Folio 9269, 2013.

Denuncias ante el Órgano Interno de Control en el INM por la Venta de Plazas

Con solicitud de información número 0002700250512, Insyde solicitó el documento que contenga las denuncias por la venta de plazas en el INM de 2000 a la fecha, desagregadas por entidad federativa donde se efectuó la denuncia, nombre de la plaza, puesto y nivel. Los datos proporcionados por el Órgano Interno de Control en el INM revelan que entre 2001 y 2011 se hicieron un total de 17 denuncias relacionadas con la venta de plazas. De éstas, diez se dieron en Chiapas, las demás –con una respectivamente– en Morelos, Quintana Roo, Coahuila, Veracruz, San Luís Potosí, Tamaulipas y en un estado sin identificar. Sin embargo,

123 Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Honorable Cámara de Diputados, LXII Legislatura, con el ingeniero Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, llevada a cabo el 10 de abril de 2013, 16.

124 Ibid., 16.

125 *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 10.

126 Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Honorable Cámara de Diputados, LXII Legislatura, con el ingeniero Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, llevada a cabo el 10 de abril de 2013, 19.

en ninguno de los 17 casos el OIC proporcionó el nombre de la plaza, puesto y nivel. Además, tanto el OIC como la Dirección General de Denuncias e Investigaciones reportaron la inexistencia de documentos relacionados con lo solicitado. Se desconoce si las denuncias prosperaron y las personas implicadas en los hechos fueron sancionadas de alguna manera. Así que, no obstante del aparente patrón de cohecho que está manifestándose en Chiapas, resulta imposible hacer mayores afirmaciones sobre las circunstancias de estos presuntos casos de corrupción entre agentes y funcionarios del INM.

Tabla 4-22 Número de Quejas y Denuncias por Venta de Plazas en el INM, 2001-2011

Entidad Federativa	Número de Quejas
2001	
Morelos	1
2002	
Chiapas	1
2008	
Quintana Roo	1
Coahuila	1
Chiapas	1
2009	
Sin identificar	1
Chiapas	3
2010	
Veracruz	1
Chiapas	3
2011	
Chiapas	2
San Luis Potosí	1
Tamaulipas	1

Nota: En todas las quejas no se identificó el nombre de la plaza, el puesto y nivel.

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública. Solicitud de Información Folio 0002700250512, 2012.

Quejas y Denuncias Presentadas durante el Programa Paisano

Con solicitud de información número 0002700227812 Insyde solicitó a la Secretaría de la Función Pública el documento que contenga la base de datos del formato de queja que se presentó durante el Programa Paisano en contra de algún funcionario de migración y policía, desagregada por cargo, ciudad, estado, fecha, así como la presentación de pruebas o testigos. La consulta se realizó con el propósito de conocer el número y el lugar de quejas presentadas contra servidores públicos asociados a dicho programa del INM. En respuesta, el Comité de Información de la SFP confirmó la inexistencia de la base de datos solicitada. Sin embargo, del Órgano Interno de Control en el INM proporcionó datos que hacen referencia a las quejas y denuncias presentadas durante el Programa Paisano.

Según la información entregada, entre 2007 y 2012 se dio un total de 24 quejas, diez de ellas únicamente en el año 2012. Si bien en muchos casos se desconoce el cargo del servidor público y la ciudad en la que ocurrieron los hechos denunciados, se constata que dos de las quejas fueron dirigidas contra oficiales de migración, una contra un agente de migración, una contra una encargada del Programa Paisano y dos contra el subdelegado del INM en Torreón (Coahuila). Además, destaca que si bien las quejas se presentaron en diversas entidades federativas del norte y centro de México, 13 de ellas (más de la mitad) originaron en el

estado de Tamaulipas. Empero, resulta imposible hacer mayores observaciones al respecto, puesto que los datos del OIC omiten las causas de las quejas.

Tabla 4-23 Quejas y Denuncias Presentadas sobre el Programa Paisano, 2007-2012

Estado	Ciudad	Cargo	Año	Total
			2007	1
Sonora	Hermosillo	Agente Federal de Migración	2007	1
			2008	7
Chihuahua	Juárez	Oficial de Migración	2008	1
Coahuila	Torreón	Subdelegado	2008	2
Coahuila	Torreón	Subdelegado	2008	
Jalisco	Guadalajara	Sin identificar	2008	1
Querétaro	Querétaro	Encargada del Programa Paisano	2008	1
Sin identificar	Sin identificar	No identificado	2008	1
Tamaulipas	Nuevo Laredo	Sin identificar	2008	1
			2009	4
Distrito Federal	Sin identificar	Sin identificar	2009	1
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2009	3
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2009	
Tamaulipas	Reynosa	Sin identificar	2009	
			2010	1
Sin identificar	Sin identificar	Sin identificar	2010	1
			2011	1
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2011	1
			2012	10
Baja California	Sin identificar	Sin identificar	2012	1
Michoacán	Sin identificar	Sin identificar	2012	1
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	8
Tamaulipas	Sin identificar	Oficial de Migración	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	
Tamaulipas	Sin identificar	Sin identificar	2012	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública. Solicitud de Información Folio 0002700227812, 2012.

La Aplicación de los Exámenes de Control de Confianza

La institucionalización de los controles de confianza se dio a través del CISEN. En los años noventa se creó en esa institución una unidad de poligrafía, la cual en 1997 se convirtió en una escuela de poligrafía. A partir de la siguiente década, se empezó a crear los centros de evaluación y control de confianza para las instituciones federales, tales como la PGR, la Policía Federal, la SEDENA, la SEMAR, la Secretaría de Hacienda y el Instituto Nacional de Migración. En un segundo momento se establecieron los centros correspondientes a nivel estatal. El modelo de control de confianza se creó formalmente durante la Presidencia de Felipe Calderón en el año 2008.

El *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* (2008) estableció el compromiso del Poder Ejecutivo Federal de depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia, creando

un modelo nacional de evaluación y control de confianza e impulsando la creación de centros estatales de control de confianza certificados para sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia, de aduanas, de los centros de readaptación social federales, así como del Instituto Nacional de Migración, a través de organismos certificados.¹²⁷

Previo a la creación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM, los controles de confianza a los que los agentes de migración se sometieron, se realizaron ante los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las instituciones de seguridad pública o instituciones privadas que cuenten con la acreditación vigente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación.¹²⁸

La aplicación de los controles de confianza a los servidores públicos del INM se ha dado en tres fases. En la primera, su aplicación fue discrecional y no se dieron controles institucionales para el ingreso y la permanencia. En la segunda, en la administración de Felipe Calderón, siguieron dándose de manera discrecional, ya que en algunos casos se hicieron exámenes muy estrictos, mientras que en otros se les permitió a personas reprobadas quedarse en la institución. La tercera, bajo la operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM, inició con la remoción de muchos Delegados sin que se les hubiera aplicado los exámenes.¹²⁹

a) El Centro de Evaluación y Control de Confianza (CECC) del Instituto Nacional de Migración

El 25 de febrero de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, en cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicha disposición establece que el personal de servicios migratorios está obligado a someterse al proceso de certificación por el centro de control de confianza respectivo.

El Instituto Nacional de Migración está facultado para la creación del Centro de Evaluación y Control de Confianza, ya que es un órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia migratoria.

El Acuerdo establece la creación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM como el área técnica encargada de llevar a cabo las evaluaciones periódicas necesarias para comprobar el cumplimiento de los perfiles requeridos en los procedimientos de ingreso, permanencia y promoción del personal del Instituto. Dicho proceso de certificación consiste en la comprobación del cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, necesarios para el ejercicio de sus funciones, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia, por lo que es un requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción.

Para su funcionamiento, el Centro de Evaluación y Control de Confianza debió ser acreditado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones jurídicas aplicables. El Centro de Evaluación y Control de Confianza tiene entre sus funciones:

- Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los integrantes del Instituto Nacional de Migración;
- Comunicar a las unidades administrativas competentes los resultados de las evaluaciones que practique;

127 Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.

128 Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/CECC/1492/2013, 21 de mayo de 2013.

129 Entrevista a Rodolfo Casillas, Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 18 de abril de 2013.

- Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del Instituto que acredite las evaluaciones correspondientes;
- Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado e implementar las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de la información contenida en dichas bases. *Al respecto, los lineamientos de operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza no contienen lo relativo a la base de datos que se menciona, ni establece cuáles son las medidas de seguridad que se emplearán para el resguardo. Si bien, los lineamientos expresan la importancia de la protección de datos de las personas sujetas a evaluación, no establece los mecanismos de resguardo de dicha información.*

Para dar cumplimiento al Acuerdo, el 8 de noviembre de 2012 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración. Esto en cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 13 del Reglamento de la Ley de Migración. Este último Artículo faculta al INM para emitir los lineamientos de operación del Centro de Evaluación.

Los Lineamientos tienen por objeto establecer los criterios de operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza, así como las características, términos, modalidades y periodicidad con que se practiquen las evaluaciones del proceso de certificación (Artículo 1).

Por proceso de certificación se entiende al proceso mediante el cual los integrantes de la Institución se someten a las evaluaciones periódicas para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia (Artículo 2); comprende evaluaciones médica, toxicológica, psicológica, polígrafa, sobre los antecedentes y entorno socioeconómico y las demás que se consideren necesarias (Artículo 3). *Esto último deja un gran margen discrecional para poder implementar otro tipo de evaluación, además de que no se estipulan la normatividad para regular la posible prueba que se pretenda implantar. Así mismo, es necesario explicar en qué consiste cada evaluación, ya que los lineamientos no contienen ni siquiera la descripción de los mismo o en qué consisten, ni los parámetros para evaluar o la confiabilidad de los mismos.*

La información que se obtenga durante el proceso y los resultados de evaluación, así como los expedientes que se formen con los mismos, tendrán el carácter de reservado en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Artículo 5), por lo que su uso quedará estrictamente bajo la responsabilidad del Titular de la Unidad Administrativa a la que es enviada por oficio (Artículo 21). La divulgación no autorizada de dicha información estará sujeta a las sanciones y responsabilidades civiles, administrativas y/o penales que al respecto prevén las leyes de la materia.

Previo a la realización de cualquier evaluación se recabará la autorización del sujeto a evaluación en los formatos o documentos en los cuales deberá asentar su firma autógrafa, así como su consentimiento expreso para la aplicación de la evaluación de control de confianza (Artículo 6 párrafo I). En caso de que no desee otorgar dicho consentimiento, se levantará un acta circunstanciada en la que se hará constar de manera sucinta los hechos, firmándola el evaluador en presencia de dos testigos de asistencia (Artículo 6 párrafo II). Son sujetos a las evaluaciones del proceso de certificación:

- Las personas que aspiran a ocupar una plaza en el Instituto o a celebrar un contrato de prestación de servicios profesionales por honorarios;
- Los servidores públicos del Instituto en activo;
- Los prestadores de servicios profesionales por honorarios con contrato vigente a la fecha de evaluación, y
- Los servidores públicos adscritos al Órgano Interno de Control en el Instituto de los niveles operativo, enlace y mando.

Los servidores públicos adscritos al Centro de Evaluación deberán respetar en todo momento la dignidad

de las personas y el derecho a la confidencialidad de los datos personales de los evaluados y el adecuado manejo de los mismos (Artículo 12).

El proceso de certificación inicia a partir de que surte efectos la notificación, para que el interesado acuda al Centro de Evaluación o al lugar designado para la aplicación de las evaluaciones y se tendrá por finalizado una vez obtenido el resultado (Artículo 4). Para efectos de *ingreso*, los resultados del proceso tendrán una vigencia de un año, salvo puestos sensibles o funciones de mando, en cuyo caso se procederá a revisar el expediente para aplicar las evaluaciones complementarias que por naturaleza de las funciones a desempeñar se requieran (Artículo 9); para efectos de *promoción*, el Centro de Evaluación analizará el expediente del servidor público propuesto, a fin de determinar las evaluaciones a que habrá de sujetarse (Artículo 10); para efecto de *permanencia*, el Centro de Evaluación deberá considerar las características del puesto, manejo de información y responsabilidad de las funciones del mismo dentro del esquema del Instituto.

El Centro de Evaluación deberá de notificar con cinco días hábiles de anticipación, a los sujetos a evaluación, la fecha, hora y lugar, así como los documentos y las condiciones en que habrán de presentarse a sus evaluaciones (Artículo 11). Aprobado el proceso de certificación, los sujetos a evaluación se harán acreedores a la certificación de control de confianza, en términos de lo establecido por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 13). Para la emisión de resultados con motivo de la aplicación del proceso de certificación, el Centro de Evaluación contará con un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha de conclusión de las evaluaciones (Artículo 18). Los posibles resultados de la aplicación del proceso de certificación son (Artículo 19):

- Aprobado (A): El evaluado acredita la evaluación de control de confianza.
- Aprobado con restricciones (AR): El evaluado acredita la evaluación de control de confianza, pero es necesario dar seguimiento a su desempeño. En este caso se informará al titular del área de adscripción del evaluado las restricciones a observar en el cumplimiento de sus funciones. *No establece en razón de qué condiciones es necesario el seguimiento si ya se ha acreditado el proceso de evaluación, es necesario dejar en claro este punto, porque de lo contrario contribuye a la discrecionalidad de las autoridades administrativas.*
- No Aprobado (NA): El evaluado no acreditó la evaluación de control de confianza.

El Titular del Centro de Evaluación comunicará a los Titulares de las Unidades Administrativas competentes a través de la Dirección de Reclutamiento y Selección de Personal, los resultados de los procesos de evaluación (Artículo 20).

El certificado de control debe ser expedido por el Centro de Evaluación a quienes hayan aprobado el proceso de certificación (Artículo 23) y tiene por objeto acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en la Institución y que cuenta con el perfil, las habilidades y aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo (Artículo 22). La emisión del certificado de control de confianza tendrá lugar en un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir del inicio del proceso de certificación (Artículo 24).

La cancelación de certificados de control de confianza de los servidores públicos del Instituto procederá:

- Al ser separados de su encargo por incumplir cualquiera de los requisitos de ingreso o permanencia;
- Al ser removidos, cesados o destituidos de su encargo;
- Por vencimiento del certificado, sin haber obtenido la revalidación correspondiente;
- Por no aprobar un proceso de certificación que se verifique con posterioridad a la emisión del certificado, y
- Cuando el Centro de Evaluación se allegue de información adicional derivada del proceso de evaluación que modifique el sentido del resultado.

En estos casos, la Dirección de Administración de Personal deberá informar al Centro de Evaluación el nombre de todo servidor público que haya sido separado, removido, cesado, inhabilitado, destituido, o bien, que haya causado baja por muerte, incapacidad permanente, jubilación o retiro (Artículo 28).

Tanto el Acuerdo como los Lineamientos del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto

Nacional de Migración son insuficientes puesto que no explican los parámetros para tomar una decisión sobre la aprobación, aprobación con reservas o no aprobación de los aspirantes a ingresar o promoción del INM. Tampoco contienen cómo deberán llevarse a cabo las evaluaciones y cómo se decide al respecto. En otras palabras, no explica la forma de evaluar a los aspirantes.

Este Acuerdo tampoco habla sobre la estructura del Centro de Evaluación, es decir, no contiene el personal a cargo de dicho Centro, ya que la mayoría de las facultades están conferidas a éste y no a una persona que es en quien recae la obligación. Las pocas facultades u obligaciones están dispersas y no son las suficientes para la regulación.

Instrumentos y Tópicos de los Exámenes de Control de Confianza

Con solicitud de información número 0411100024613, Insyde solicitó el documento que contenga los instrumentos que se utilizan en los exámenes de control de confianza, el tipo de exámenes y su duración. Se solicitó la información genérica o, en su caso, la versión pública de los exámenes vigentes. El Comité de Información reservó la información por un período de doce años, argumentando que con su difusión se darían a conocer los métodos, características y técnicas para la selección del personal del INM, lo cual perjudicaría la eficacia del proceso de certificación. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

Asimismo, con solicitud de información número 0411100023113, Insyde solicitó el documento que contenga los tópicos generales de los exámenes de personalidad que aplica el INM para el ingreso del personal. Se solicitaron los tópicos vigentes en versiones públicas que permitan la descripción de cada uno. El Comité de Información también reservó esa información por un período de doce años, argumentando que con su difusión se darían a conocer los métodos, características y técnicas para la selección del personal del INM, lo cual minaría la eficacia del proceso de certificación. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

Perfiles Médico, Ético y de Personalidad

Con solicitud de información número 0411100024813, Insyde pidió el documento que contenga las características de la verificación de los perfiles médico, ético y de personalidad del INM. El Comité de Información clasificó la información solicitada como reservada por doce años, argumentando que su publicación equivaldría a dar a conocer la forma en que el Centro de Evaluación y Control de Confianza lleva a cabo los procesos de evaluación, y certificación y se estaría ante un riesgo de causar un serio perjuicio a las actividades migratorias del INM. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

La Aplicación de los Controles de Confianza por el CECC

Los controles de confianza comprenden cuatro componentes: la prueba médica-toxicológica, que consta el perfil físico de la persona y busca confirmar la ausencia de adicciones; la prueba psicométrica y psicológica; el entorno socioeconómico (*background check*), que busca –mediante una visita domiciliaria– verificar datos personales, antecedentes académicos y penales, así como posibles deudas; el examen poligráfico. Puesto que los controles de confianza implican varias pruebas, el proceso es largo (aproximadamente seis meses).¹³⁰ A pesar de la importancia del conjunto de pruebas, el examen poligráfico ha sido quizás el más controvertido.

130 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

Para entender el alcance de esta prueba, es necesario remitirse al papel de los poligrafistas. A nivel mundial los poligrafistas son personas con un fuerte perfil moral y una larga trayectoria en la investigación policial o en el ámbito de seguridad. Cuando se creó el programa de capacitación de poligrafistas en México, la credibilidad de los policías estaba –y sigue estando– muy baja. Debido a estos antecedentes, era muy riesgoso reclutar a poligrafistas en ciernes entre los policías, y hoy día muy pocos policías se encuentran entre los poligrafistas. Por razones de integridad se buscaron jóvenes profesionistas, con poca experiencia laboral y carrera en psicología, criminología, derecho, medicina y relaciones internacionales.

Los futuros poligrafistas tienen que pasar por una evaluación de riesgos idéntica a los controles de confianza para determinar que no representan una posible amenaza para las actividades de la institución. La formación, que puede durar entre ocho semanas y seis meses, comprende una parte teórica y una parte práctica. Posteriormente, se da la graduación y la supervisión de casos por parte del jefe de control de calidad. Una vez por año el poligrafista pasa por una actualización y recertificación. Una vez que las instituciones del Estado hayan contratado a los poligrafistas, éstos pierden el contacto con la empresa que los formó, ya que su labor es confidencial. A partir de este momento, la tarea de asegurar la calidad del trabajo realizado por los poligrafistas depende de las instituciones públicas en cuestión.¹³¹

Como de un sexenio a otro subió repentinamente la necesidad de aplicar miles de controles de confianza, pero la demanda por poligrafistas rebasó la capacidad, se dio una mecanización de las pruebas de polígrafo. En otras palabras, se dejaron de evaluar los riesgos específicos en las distintas partes del país donde –según las características de la zona y del lugar de trabajo– se dan distintas oportunidades de vincularse con el crimen organizado. La consecuencia es que baja la calidad de los exámenes. Sin embargo, hasta la fecha no se han hecho investigaciones sobre la calidad de la prueba en México, por lo cual no se tiene la certeza de que los controles de confianza se aplican adecuadamente.¹³²

Los CECC son unidades independientes que dependen técnicamente del Centro Nacional de Certificación y Acreditación y administrativamente de la institución pública en la que operan. Cada CECC comprende distintas áreas –según el tipo de prueba que aplican– y un área de integración. Mientras cada área es responsable de realizar la interpretación de los resultados obtenidos en las pruebas, el área de integración integra el expediente de la persona evaluada. Se supone que cuando la persona reprueba en un área, reprueba todo el proceso, su expediente pasa por Recursos Humanos y Asuntos Internos, que debería enterarse de la interpretación de los resultados y proceder con la liquidación. Sin embargo, en la práctica los resultados de la certificación se mandan al superior de la persona evaluada, y debido a las excepciones que establece la Ley se puede tomar la decisión de no despedir a la persona si haya reprobado sólo una parte de los exámenes (la excepción no aplica a los aspirantes a convertirse en servidor público del INM).¹³³ Además, el CECC del Instituto Nacional de Migración es relativamente nuevo y todavía no cuenta con el personal y equipo que requiere para dar abasto al volumen de controles de confianza que se presenta.¹³⁴ Como México no produce polígrafos y tiene que comprarlos a un costo nada despreciable (US\$6,500.00 por unidad), tanto el equipo como la formación y los salarios del personal requieren una inversión significativa.¹³⁵

El examen poligráfico ha suscitado muchas dudas en cuanto a su confiabilidad. Dicho examen puede consistir de una prueba de diagnóstico, con un nivel de precisión del 92 por ciento, que se aplica cuando

131 Entrevista a Rodolfo Prado Pelayo, Director General, International Polygraph Training Center, Ciudad de México, 24 de abril de 2013.

132 Ibid.

133 Entrevista a Fabienne Venet, Directora, Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración (INEDIM), Ciudad de México, 28 de mayo de 2013.

134 Entrevista a Gustavo Mohar, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Ciudad de México, 16 de noviembre de 2012.

135 Entrevista a Rodolfo Prado Pelayo, Director General, International Polygraph Training Center, Ciudad de México, 24 de abril de 2013.

se tiene conocimiento de un problema, incidente o una acusación específica. El examen también puede consistir de una prueba exploratoria, con un porcentaje de precisión del 85 por ciento, que se aplica cuando todavía no se tiene un problema detectado y se quiere realizar una exploración conductual.

Las reacciones de la persona bajo evaluación pueden ser de tres formas para evidenciar una falsedad. Primero, las emocionales, que científicamente no producen un elemento diagnóstico confiable, porque es imposible distinguir las personas inocentes (pero nerviosas) de las culpables (pero tranquilas). Por consiguiente, se prefiere medir la actividad cerebral y cardíaca. Segundo, las cognitivas, que verifican si la persona recuerda o construye los hechos en los que basa sus respuestas. Como el cerebro no trabaja de la misma manera en los dos procesos, el poligrafista puede detectar –mediante la carga cognitiva detectada– si la persona construye un discurso alternativo a la realidad. Tercero, las conductuales, que muestran la relación entre la reacción conductual y la cognitiva. En otras palabras, el examen poligráfico no mide las respuestas como tales, sino las reacciones fisiológicas a las preguntas. Para que esto sea posible, se hacen preguntas de base, que representan el punto de comparación, y luego empieza la prueba que le permite al poligrafista hacer una comparación de señales o de las reacciones del cuerpo de la persona evaluada.

En la actualidad los controles de confianza no implican una investigación especializada, sino prevén las mismas preguntas en cada prueba. La aplicación de una prueba específica –basada en las actividades de los meses previos al examen– sería más apropiada, ya que reduciría el margen de error. Sin embargo, por falta de tiempo no se desarrollan instrumentos más personalizados. Como existe el riesgo de que los poligrafistas mecanicen sus procedimientos sin tener certeza qué se evalúa y por qué, la técnica de poligrafía produce muchos casos inconclusos y genera un desperdicio de recursos. Sin embargo, no hay otra prueba que por sí sola sea tan efectiva como, o más efectiva que, el polígrafo. Dado que las pruebas poligráficas no tienen una confiabilidad del 100 por ciento, es importante la combinación de pruebas –la médica-toxicológica, la psicométrica y psicológica, el entorno socioeconómico y el examen poligráfico– ya que las pruebas examinan aspectos distintos.

Para aumentar la efectividad y confiabilidad de los controles de confianza, habría que realizar ciertas mejoras al modelo de controles que actualmente se utiliza en México. Éstas incluyen la combinación de pruebas, la evaluación de riesgos reales y el uso de técnicas modernas, incluida la metodología de evaluación. En México. Sin embargo, como existe una estandarización, el poligrafista no puede desviarse del modelo establecido. Le compete al Centro Nacional de Certificación y Acreditación actualizar el modelo, pero se desconoce por qué no se cambia el *statu quo*.

Independientemente de las limitaciones que contenga el examen poligráfico, la pureza de los controles de confianza que se realizan dentro del INM dependen en gran parte tanto de las personas que las aplican como de las presiones políticas que se pudieran dar. Inevitablemente la confiabilidad de los controles de confianza sufre si el personal no respeta los procedimientos establecidos o si los niveles de corrupción son tales que permean la sociedad y las estructuras del Estado en su totalidad. En el caso del INM, a pesar de que administración tras administración ha reiterado su compromiso con la depuración y con la contratación de servidores públicos íntegros, la corrupción y los abusos contra migrantes no parecen haber disminuido. ¿Qué está fallando cuando la autoridad afirma que se está haciendo lo correcto, pero la realidad sugiere que no se están dando los resultados esperados?

En el INM se han dado problemas en dos sentidos. Primero, la ocurrencia de *creaming* o favoritismos durante los controles de confianza, haciendo que ingresen a la institución personas posiblemente no idóneas por haber aprobado exámenes deliberadamente fáciles mientras otras personas se quedan fuera por pasar por exámenes deliberadamente difíciles.¹³⁶ Bajo la gestión del Comisionado Ardelio

136 Entrevista anónima; entrevista a Rupert Knox, Investigador sobre México, Amnistía Internacional, Ciudad de México, 14 de junio de 2013.

Vargas, quien según Rupert Knox ha estado nombrando a policías o ex policías en muchos cargos, se está recurriendo precisamente a la Plataforma México para revisar de una manera más escrupulosa los antecedentes del personal del INM.¹³⁷ Segundo, la retención de personal reprobado por favoritismos personales o políticos.

Si en el Instituto Nacional de Migración –a pesar de las buenas intenciones que se dan a conocer– siguen la corrupción y los abusos, el problema parece radicar en el entorno contaminado. Las mejores técnicas de control de confianza serán inútiles si la descomposición institucional envicia tanto los procedimientos como nuevos reclutas que son absorbidos por las viejas estructuras. El camino hacia la reducción y el control de la corrupción sistémica dentro del INM tiene que pasar por la creación de mayores medidas de protección y apoyo a los agentes migratorios. Cuando tengan mejores condiciones de trabajo y un sentido de pertenencia a la institución, la tentación de lucrar con los migrantes y de aprovecharse de lagunas legales disminuirá. Sin embargo, en el corto y mediano plazo habrá que poner mayor énfasis en los controles externos sobre el INM.

Avances en la Aplicación de los Controles de Confianza

Con solicitud de información número 0411100009213, Insyde solicitó el documento que contenga el estado de la cobertura de controles de confianza al personal del INM al 31 de diciembre de 2012. En respuesta el Centro de Evaluación y Control de Confianza confirmó que de una plantilla estimada en 5,013 servidores públicos, se reportaron 3,347 elementos activos evaluados, lo que representa el 66.76 por ciento de la plantilla activa.

Según indicaciones oficiales, la gestión del Comisionado Vargas ha iniciado un proceso de revisión del estado de evaluación y control de confianza. Dicha revisión encontró que no existía un sistema único de información de las evaluaciones, ocasionado discrepancias entre las bases de datos de los resultados de evaluación por área. Además, no se emitían resultados finales de las evaluaciones y se carecía de criterios técnicos, normas y políticas de evaluación, vacío que generaba discrecionalidad en las evaluaciones.¹³⁸ De hecho, con solicitud de información número 0411100023413, Insyde había solicitado el documento que describa cómo se hace la evaluación de resultados de los exámenes de control de confianza y si se realiza de forma manual o computarizada. En su respuesta, el Centro de Evaluación y Control de Confianza refirió a los Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, pero éstos no contienen el método de interpretación. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto. Por último, la revisión iniciada por la administración del Comisionado Vargas encontró que en los casos de 108 servidores públicos la evaluación les había comprobado la entrega de documentación apócrifa, pero no se informó a la superioridad de dicha situación, generando discrecionalidad y encubrimiento.¹³⁹

Número de Controles de Confianza Aprobados o Reprobados

Con solicitud de información número 0411100024713, Insyde pidió el documento que contenga el número de agentes que hayan aprobado o reprobado las pruebas de control de confianza, desde el inicio de su aplicación a la fecha, desagregado por año. La consulta buscó constatar el volumen del personal considerado

137 Entrevista a Rupert Knox, Investigador sobre México, Amnistía Internacional, Ciudad de México, 14 de junio de 2013.

138 *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 21.

139 *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 21.

apto –en términos de integridad– para el servicio. En su respuesta del 23 de mayo de 2013, el Centro de Evaluación y Control de Confianza recordó que aunque fue creado en febrero de 2012, empezó a aplicar evaluaciones de control de confianza a partir de 2010. Indicó además que desde 2010 habría aplicado un total de 1,276 evaluaciones, de las cuales 1,059 se aprobaron y 217 se reprobó. Sin embargo, estos datos contradicen la información obtenida mediante la solicitud de información número 0411100009213, ya que la respuesta correspondiente confirmó que hasta finales de 2012 se habrían realizado 3,347 controles de confianza al personal del INM.

Tabla 4-24 Número Total y Porcentaje de Agentes de Migración que se han Sometido a Controles de Confianza, Desagregados por Calificación, 2010-2013

Calificación	2010		2011		2012		2013	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Aprobados	15	60.00	139	83.23	569	85.95	336	79.62
Reprobados	10	40.00	28	16.77	93	14.05	86	20.38
Total	25	100.00	167	100.00	662	100.00	422	100.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100024713, 2013.

Número de Controles de Confianza Reprobados por Año y por Área Administrativa

Con solicitud de información número 0411100039813, Insyde solicitó los documentos que contengan el número de servidores públicos del Instituto que reprobó los controles de confianza, desglosados por año, por Delegación y por motivo de reprobación. En respuesta, el Centro de Evaluación y Control de Confianza confirmó que, a junio de 2013, un total de 217 servidores públicos reprobó los exámenes de control de confianza entre 2010 y 2013. Mientras en 2010 y 2011 reprobó 10 y 28 agentes federales respectivamente, la cifra subió de manera notable para 2012 y 2013 cuando 93 y 86 servidores públicos respectivamente reprobó las evaluaciones de control de confianza. El aumento puede deberse al mayor número de exámenes aplicados en años recientes. Sin embargo, resalta que la Delegación Federal del Distrito Federal obtuvo resultados especialmente negativos tanto en 2012 como en 2013 y que en el año en curso la Delegación Federal de Chiapas también obtuvo resultados similarmente negativos.

Tabla 4-25 Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2010

Adscripción	Cantidad
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	1
Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia	2
Baja California Sur	1
En el Distrito Federal	3
Dirección de Recursos Financieros	1
Quintana Roo	1
Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales	1
Total	10

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de información Folio 0411100039813, 2013.

Tabla 4-26 Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2011

Adscripción	Cantidad
Tabasco	2
San Luis Potosí	2
Quintana Roo	2
Baja California Sur	2
Veracruz	2
Jalisco	1
Estado de México	4
Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	1
Dirección General de la Coordinación de Delegaciones	1
Querétaro	1
Sinaloa	3
Michoachán	1
Tamaulipas	2
Nuevo León	1
Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio	1
Coahuila	1
Baja California	1
Total	28

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de información Folio 0411100039813, 2013.

Tabla 4-27 Número de Servidores Públicos por Adscripción que Re aprobaron los Controles de Confianza, 2012

Adscripción	Cantidad
San Luis Potosí	3
Guerrero	3
Tabasco	3
Baja California Sur	8
Quintana Roo	8
Baja California	5
Oaxaca	3
Veracruz	7
Guanajuato	4
Distrito Federal	13
Sonora	7
Yucatán	3
Puebla	3
Estado de México	1
Tamaulipas	2
Chihuahua	2
Jalisco	2
Coahuila	2
Chiapas	2
Nuevo León	1
Tlaxcala	1
Michoacán	1
Zacatecas	1
Dirección General de Control y Verificación Migratoria	3
Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación	1
Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones	1
Dirección de Recursos Financieros	1
Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio	1
Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales	1
Total	93

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de información Folio 0411100039813, 2013.

Tabla 4-28 Número de Servidores Públicos por Adscripción que reprobaron los Controles de Confianza, 2013

Adscripción	Cantidad
Dirección General de Control y Verificación Migratoria	4
Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio	1
Dirección de Comunicación Social	2
Dirección General de la Coordinación de Delegaciones	1
Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño	1
Dirección de Ingresos Migratorios	1
Chiapas	12
Baja California	5
Tabasco	5
Sonora	2
San Luis Potosí	3
Jalisco	2
Chihuahua	3
Tamaulipas	5
Guanajuato	2
Zacatecas	1
Distrito Federal	23
Puebla	1
Querétaro	2
Quintana Roo	3
Baja California Sur	2
Veracruz	3
Michoacán	1
Campeche	1
Total	86

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100039813, 2013.

En cuanto al motivo de reprobación, el Centro de Evaluación y Control de Confianza reportó que como el proceso de certificación tiene por objeto comprobar que los servidores públicos o aspirantes a serlo den debido cumplimiento a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos, el motivo de reprobación es el no haber comprobado el cumplimiento con dichos principios.¹⁴⁰

4.15 El Presupuesto del INM

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. realizó un estudio denominado *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* En dicha publicación se planteó como propósito el análisis del presupuesto que el Instituto Nacional de Migración (INM) destinó en el año 2011 para el beneficio de los migrantes. Para ello, tomó en cuenta los ingresos del INM provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los autogenerados, y excluyó los obtenidos a través de la Iniciativa Mérida, debido a que éstos son otorgados en especie.

Posterior a la presentación del proceso adelantado con las instancias participantes, la publicación presenta los resultados sobre el gasto presupuestal del INM.

¹⁴⁰ Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/CECC/1691/2013, 12 de junio de 2013.

En 2011 la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de MX\$1,760 millones. No obstante, el INM ejerció más de MX\$2,943 millones. Desde el año 2005 es una constante que el Instituto ejerza una cantidad mayor de recursos económicos que los asignados. Según Fundar:

ésto se debe a que el presupuesto del INM tiene una particularidad: una proporción importante de sus ingresos provienen del pago de derechos migratorios, multas, sanciones y de otros derechos (p.e. copias certificadas) y de otras fuentes de cooperación internacional (p.e. la Iniciativa Mérida). Lo que esto significa es que lo único que se garantiza en el presupuesto aprobado en PEF, año tras año, son los sueldos y prestaciones de las personas que trabajan para el INM.¹⁴¹

Sumado a lo anterior, Fundar establece dos particularidades más. Una radica en que el INM cuenta con dos fuentes de financiamiento (PEF y recursos autogenerados),¹⁴² y otra radica en la calendarización de los recursos del PEF: los sueldos y prestaciones de los funcionarios se pagan mensualmente y el monto restante debe ser asignado para gastos de operación. El informe señala que:

los recursos autorizados vía PEF no son suficientes para garantizar la operación para el periodo que va de abril a diciembre. Los recursos necesarios para hacerlo son los ingresos autogenerados por el INM, los cuales están sujetos a un proceso de gestión y autorización, que oscila entre los dos y cinco meses, entre la SEGOB y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁴³

En cuanto a la utilización de los recursos monetarios se afirma lo siguiente:

- La totalidad del gasto (MX\$2,943 millones) se canalizó a través de 208 partidas, de las cuales sólo en seis, el 100 por ciento del presupuesto se destinó a gastos en programas de protección a migrantes, recursos canalizados directamente a migrantes (alimentos, víveres, guías), estaciones migratorias y retornos asistidos; en 76 partidas se ejecutaron algunos recursos para dichas áreas; en 122 partidas no se canalizó ningún recurso y en 16 de las 208 partidas no fue posible clasificar la información.¹⁴⁴
- Del total del presupuesto, el 82 por ciento (MX\$2,360 millones) fue destinado a actividades relacionadas a la gestión y control migratorio; el 11 ciento (MX\$331 millones) a alguno de los programas de protección a migrantes; el seis por ciento (MX\$173 millones) a estancias provisionales, estaciones migratorias o retornos asistidos; y el uno por ciento (MX\$19 millones) a alimentos (incluye alimentos brindados en el marco del Programa de Repatriación Humana, Grupos Beta y a personas extranjeras en las estaciones migratorias), atención médica, así como kits de limpieza y guías informativas para migrantes ubicados en las estaciones migratorias.

De los MX\$331 millones destinados a los programas de protección a migrantes, el 37 por ciento correspondió a sueldos y salarios, el 31 por ciento se canalizó al rubro "Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales" y el 32 por ciento restante a gastos de operación de los programas de protección: Grupos Beta, Programa de Repatriación Humana, Programa Paisano y Oficiales de Protección a la Infancia.

En cuanto a los MX\$173 millones ejecutados para estancias provisionales, estaciones migratorias y retornos asistidos, el 85 por ciento del monto fue usado para la construcción de estaciones migratorias (dos en Quintana Roo y una en Chiapas) y el mantenimiento de algunas. En el documento, no se ofrece información sobre el 15 por ciento restante. Así mismo, no se informa sobre la distribución del gasto en

141 Rodolfo Córdova Alcaraz, coord., *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* (Ciudad de México: FUNDAR, 2013), 13.

142 No queda clara la distinción entre la primera y segunda particularidad.

143 Rodolfo Córdova Alcaraz, coord., *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* (Ciudad de México: FUNDAR, 2013), 14.

144 Conviene anotar que la suma de las partidas no corresponden al total reportado en el informe (208).

lo referente a alimentos, atención médica y guías informativas.

Fundar también discrimina la información por sector central y sector foráneo (Delegaciones Federales) estableciendo lo siguiente:

- El 80 por ciento de los MX\$2,943 millones, correspondiente a MX\$2,365 millones, fueron ejercidos en partidas del sector central. Más de la mitad (56 por ciento) de esos recursos fueron destinados al pago de sueldos y salarios y el 33 por ciento al capítulo 3000 "servicios generales," que contempla entre los conceptos de gasto: servicios de arrendamiento, servicios básicos y servicios de comunicación.
- El 21 por ciento de los MX\$2,365 millones destinados al sector central fueron utilizados para la atención a migrantes. El dinero se distribuyó de la siguiente forma: el 13 por ciento se destinó a programas de protección a migrantes, el siete por ciento a estaciones migratorias, el uno por ciento a gasto directo a migrantes (alimentación, medicinas), y el 79 por ciento restante fue usado para actividades que estrictamente no formaron parte de los programas para migrantes.
- En el sector central se encontraron siete partidas en las que se ejecutó el 68 por ciento del presupuesto, únicamente en la partida difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales se canalizaron el 67 por ciento de los recursos hacia campañas de protección al migrante, que incluían campañas para combatir el secuestro y prevenir y combatir la trata de personas. En el resto de partidas: compensación garantizada, sueldos base, servicios de telecomunicaciones, aguinaldo y gratificación de fin de año, sólo se destinaron el nueve por ciento, diez por ciento, cuatro por ciento y cinco por ciento de los recursos monetarios respectivamente, y en la partida arrendamiento de equipos y bienes informáticos no se asignó recurso alguno para atender directamente a los migrantes.

De acuerdo con Fundar se destinaron montos importantes para atender indirectamente a migrantes en otras partidas tales como: vestuarios y uniformes, donde el 99 por ciento de los MX\$30.5 millones se usaron para la compra de uniformes para el personal que labora en alguno de los cuatro programas de protección a migrantes; impresión y elaboración de materiales informativos, donde el 93 por ciento de los MX\$13.8 millones se destinó a imprimir guías entregadas en el marco del Programa Paisano.

Entre las partidas que destinaron la totalidad de los recursos para atender a los migrantes se encontraron:

- 22102. "Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud educativas, de readaptación social y otras," cuyos recursos fueron destinados para comprar alimentos para las personas de la Estación Migratoria de Iztapalapa y para los repatriados desde Estados Unidos.
- 44102. "Gastos por servicios de traslado de personas, recursos usados en el marco del programa de retorno asistido."
- 44105. "Apoyo a voluntarios que participen en diversos programas federales". Los recursos se usaron para pagar a voluntarios que participaron en las jornadas del Programa Paisano durante tres temporadas (semana santa, verano e invierno).
- 66201. "Obras de construcción para edificios no habitacionales."
- 62202. "Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones no habitacionales."
- 62903. "Servicios de supervisión de obras." Los recursos se destinaron íntegramente a estaciones migratorias y estancias provisionales.

A continuación se presentan los montos ejecutados en las partidas mencionadas anteriormente:

Tabla 4-29 Partidas Específicas del Gasto del Instituto Nacional de Migración Canalizadas a Migrantes

Número de la Partida	Nombre de la Partida	Monto Ejercido
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras.	391,240.00
44102	Gastos por servicios de traslado de personas.	3,895,598.00
44105	Apoyo a voluntarios que participen en diversos programas federales.	2,700,000.00
62201	Obras de construcción para edificios no habitacionales.	130,837,109.00
62202	Mantenimiento y rehabilitación de edificaciones no habitacionales.	6,605,168.00
62903	Servicios de supervisión de obras.	9,566,170.00
	Total de las 6 partidas	153,995,285.00

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011? Distrito Federal: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2013.

- El 20 por ciento restante del presupuesto del INM (MX\$578 millones) fue ejercido en Delegaciones Federales, del cual el ocho por ciento fue asignado a gastos en programas de protección, estaciones migratorias y gasto directo a migrantes. El ocho por ciento se discriminó así: 73 por ciento (MX\$30.7 millones) a programas de protección, 20 por ciento a estaciones migratorias y estancias provisionales (MX\$8.5 millones) y el siete por ciento (MX\$2.8 millones) directamente a gastos de migrantes.

En cuanto a la distribución del presupuesto ejecutado de acuerdo a las partidas, Fundar estableció que fueron siete las partidas en las cuales se canalizaron la mayor parte de los recursos para migrantes:

- 1) Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales.
- 2) Servicios de vigilancia. MX\$4.98 millones (51 por ciento de MX\$9.69 millones) fueron para contratar servicios de vigilancia en las instalaciones de los Grupos Beta en la Delegación Federal de Sonora. Otra proporción importante fue lo que ejecutó la Delegación Regional de Tlaxcala: MX\$2.62 millones (27 por ciento). Dichos recursos se canalizaron a servicios de vigilancia para la Subdelegación Local de Apizaco, que incluye la estación migratoria en esa localidad.¹⁴⁵
- 3) Viáticos en el extranjero asociados a los programas de seguridad pública y nacional.
- 4) Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales.
- 5) Gastos por servicios de traslado de personas.
- 6) Pasajes aéreos internacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional.

En las partidas numeradas de 3 a 6, el informe establece que la mayor parte del presupuesto fue destinada para pagar viáticos del personal del Instituto que realizó actividades en el marco de los programas de atención a migrantes (MX\$7.79 millones) y los MX\$2.87 millones restantes (27 por ciento) se utilizaron para viáticos en el marco de programas de retorno asistido.

- 7) Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras. 'La mayor parte, MX\$1.59 millones (63 por ciento) se canalizaron a alguno de los programas de protección a migrantes.'¹⁴⁶ De esos MX\$1.59 millones, el 87 por ciento se destinó a los Grupos Beta, principalmente a los de Chiapas (27 por ciento), Baja

145 Rodolfo Córdova Alcaraz, coord., *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* (Ciudad de México: FUNDAR, 2013), 22.

146 *Ibid.*, 23.

California (19 por ciento) y Sonora (17 por ciento).

El 37 por ciento fue canalizado para alimentar a migrantes en las estaciones y estancias provisionales o retornos. 'La mayor parte de estos recursos fueron ejercidos por las Delegaciones Federales de Tlaxcala (MX\$365.445.00 – 39 por ciento) y Yucatán (MX\$320,311.00 – 34 por ciento). En ambos casos los recursos se canalizaron para la compra de alimentos y agua para las y los migrantes en las estaciones migratorias. y estancias provisionales.¹⁴⁷

A continuación se presenta las cifras sobre las partidas anteriormente señaladas:

Tabla 4-30 Partidas Específicas del Gasto del Sector Foráneo Canalizadas Mayoritariamente a Migrantes

Número de la Partida	Nombre de la Partida	Monto ejercido para los Programas de Protección	Monto que se destinó Directamente a Migrantes	Monto destinado a Estaciones y Estancias Migratorias y/o Retornos Asistidos	Total (por Partida)
44105	Apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales	11,494,624.00	0.00	0.00	11,494,624.00
33801	Servicios de vigilancia	6,553,879.00	0.00	3,143,477.00	9,697,356.00
37601	Viáticos en el extranjero asociados a los programas de seguridad pública y nacional	2,971,341.00	0.00	1,823,418.00	4,794,759.00
37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	3,306,231.00	0.00	479,970.00	3,786,201.00
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	0.00	2,543,702.00	244,923.00	2,788,625.00
44102	Gastos por servicios de traslado de personas	520,969.00	0.00	536,901.00	1,057,870.00
37105	Pasajes aéreos internacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional	1,001,160.00	0.00	32,123.00	1,033,283.00
Total por categoría		25,848,204.00	2,543,702.00	6,260,812.00	34,652,718.00

Fuente: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011? Distrito Federal: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2013.

Entre las conclusiones, Fundar afirmó que es necesario que el H. Congreso de la Unión etiquete a través del PEF los recursos mínimos necesarios para operar los programas de protección a migrantes, beneficiar directamente a migrantes (alimentación, salud y guías informativas), así como garantizar la regularización de los mismos; de otra parte, se requiere identificar una planta específica para los OPIs con una remuneración equitativa y asignar una plantilla de personal suficiente al Programa de Repatriación Humana.

Entre las limitaciones, Fundar señaló que las cifras del capítulo 1000 (sueldos y salarios) para los OPIs están sobreestimadas mientras que las del Programa de Repatriación Humana están subestimadas; los montos de 14 partidas del capítulo 3700 (servicios de traslado y viáticos) del sector central no se pudieron desagregar de acuerdo a: gasto en programas de protección, recursos canalizados directamente a migrantes, estaciones provisionales o retornos asistidos. De acuerdo con el INM esto se debió a que 'la información de viáticos se cataloga de acuerdo a las personas que realizan los viajes y no de acuerdo al tipo de programa temático de la dependencia.¹⁴⁸ Tampoco se pudo desagregar las partidas "erogaciones por resolución por autoridad competente" e "impuesto sobre nóminas" del capítulo 3900 (otros servicios generales).

147 Ibid., 23.

148 Ibid., 33.

En definitiva, son pocos los recursos económicos que se destinaron en 2011 para la atención a migrantes. Si se analiza el presupuesto de manera global se encuentra que buena parte de los recursos de los programas de protección a migrantes fueron usados para pagar salarios, mientras que el presupuesto de las estaciones migratorias o retornos asistidos se ejecutó mayoritariamente en la construcción de estaciones migratorias. De los recursos destinados a la atención directa a migrantes (salud, atención médica, guías informativas) se desconoce en qué aspectos hubo mayor ejecución presupuestal.

Si se analiza la información por sector central y foráneo (Delegaciones Federales) se encuentra que del presupuesto ejecutado en el sector central exclusivamente para la atención a migrantes, gran parte se destinó a “obras de construcción para edificios no habitacionales” y la menor cantidad a “productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras.”

En las Delegaciones Federales, la mayor parte de recursos fueron dirigidos a programas de atención a migrantes. Las partidas presupuestales con mayores ejecuciones presupuestales fueron tanto para pagar a voluntarios que participaron en los distintos programas del INM, como para los viáticos de funcionarios que realizan actividades en el marco de los programas de atención a migrantes.

4.16 Las Políticas de Transparencia, Acceso a la Información, e Información a la Sociedad y los Medios de Comunicación

Con solicitud de información número 0411100044113, Insyde solicitó el documento que explique los procedimientos del INM para la transparencia, el acceso a la información y la aplicación de políticas de información a la sociedad y los medios de comunicación. En respuesta, la Unidad de Enlace del INM remitió al Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Transparencia y de Archivos, lo cual se enfoca en la conservación de archivos físicos y electrónicos. Además, entregó un oficio de la Dirección de Comunicación Social en el que ésta escuetamente informó que su procedimiento para difundir información consiste en la realización de campañas de publicidad y boletines de prensa. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

Entre los documentos que son públicos, se encontró uno que se refiere al *Curso de Capacitación en Materia de Transparencia*, en el que se establecen los criterios para la reserva de información.¹⁴⁹ El documento desglosa asuntos a reservar por Unidad Administrativa y rubro temático. Las Unidades Administrativas enumeradas en el documento, diez en total, abarcan la Oficina del Comisionado, el Centro de Estudios Migratorios, Programa Paisano, Regulación Migratoria, Control y Verificación, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, Delegaciones, Jurídico, Planeación e Investigación, y Administración. El área jurídica y la de administración son las que reservan el mayor número de rubros temáticos, con 13 y 12 rubros respectivamente.

El objetivo aquí no es realizar un análisis exhaustivo de las reservas que impone el INM sobre los rubros temáticos, sino destacar la manera en que el Instituto busca reservar la mayor cantidad de documentos posible, aún cuando su publicación es fundamental para reducir o prevenir violaciones a los derechos humanos o cuándo la información ya es de conocimiento público.

A manera de ejemplo se destacan las siguientes reservas. Para el Programa Paisano, el documento sugiere reservar las quejas y denuncias de connacionales en contra de servidores públicos y proporcionar esta información únicamente a solicitud de la parte interesada o por mandato de alguna autoridad competente.

149 Instituto Nacional de Migración, *Curso de Capacitación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información en el INM* (Ciudad de México: INM, 2005).

El criterio de reserva, en este caso, parece derivar de la necesidad de evitar la crítica y el escrutinio público. El acceso a dicha información sería útil al menos por dos razones: su conocimiento permite que los ciudadanos conozcan los riesgos y amenazas y que estén mejor preparados, y permite conocer las fallas del programa, con lo que se abre la posibilidad de mejorarlo.

El documento también sugiere reservar la información correspondiente al Programa de Verificación Migratoria por considerar que compromete la seguridad nacional y que daña las operaciones y coordinación con otras instituciones para el control del flujo migratorio. En este caso podría considerarse la difusión del objetivo y el contenido general del programa, tal como aparece en las reglas de operación de programas públicos, en los que no se describe detalladamente la operación interna de las dependencias, pero sí sus objetivos y lineamientos generales.

Los *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*, emitidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) establecen que no es criterio suficiente de reserva la seguridad nacional (entre otras causales de reserva), sino que deben considerarse elementos objetivos que permitan determinar si la publicidad de la información puede causar un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados.¹⁵⁰

En el caso de la reserva del Programa de Verificación Migratoria, el INM establece que su publicidad puede dañar las operaciones para ejecutarlo; dado que no se conoce el contenido de este programa, sería aventurado determinar si esto es verdad. Sin embargo, la secrecía de un programa de esta índole abre cuestionamientos sobre el carácter policial que puede tener su operación y sobre la vulnerabilidad de su diseño.

Para las Delegaciones Federales se sugiere la reserva de las rutas de migrantes indocumentados; las rutas de patrullajes; los informes, comunicados y sus códigos de seguridad; sus oficinas foráneas y Grupos Beta (no se especifica si los nombres de los agentes o qué información específica sobre oficinas foráneas y Grupos Beta deben reservarse); e informes de los resultados de visitas de supervisión y evaluaciones a las Delegaciones.

La reserva de los informes de resultados de las visitas de supervisión y evaluaciones a las Delegaciones puede entenderse en tanto que puede revelar las debilidades operativas del Instituto; no obstante, el Instituto debe utilizar a su favor estos informes para mejorar su gestión. Por otra parte, esta reserva sugiere también cierta debilidad institucional que debe revertirse.

En cuanto a las reservas en el área jurídica y administrativa, están justificadas cuando tienen relación con actos procesales en los que están involucradas autoridades ministeriales y jurisdiccionales, en el caso de la primera, o datos que pueden usarse para obtener un beneficio económico, como en el caso de las licitaciones que opera el área administrativa.

El área administrativa también tiene a su cargo los planos arquitectónicos de las instalaciones del Instituto, proyectos de obra, los servicios de seguridad y comunicaciones que de acuerdo a este documento deben reservarse por comprometer la seguridad nacional.

Esta área también es la encargada de manejar los asuntos de recursos humanos del Instituto. En este ámbito, el documento sugiere reservar los resultados de las pruebas psicométricas, los exámenes toxicológicos y las evaluaciones del personal, explicando que la publicidad de esta información puede causar un perjuicio al trabajador por ser información de carácter personal. Si bien es cierto que los resultados de estos exámenes contienen datos personales, también es verdad que contienen datos relevantes que dan cuenta de las características del personal que se relaciona directamente con migrantes y el resultado de esta interacción es, sin duda, de interés público.

150 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal* (Ciudad de México: IFAI, 2003).

Las sugerencias descritas en el documento elaborado por el INM son de 2005, y se desconoce su vigencia.¹⁵¹ Aun así, para fines de este diagnóstico, Insyde realizó 182 solicitudes de información al INM, que permiten conocer su política de acceso a la información vigente.

Las solicitudes hechas al Instituto constituyen el 69 por ciento del total de las solicitudes realizadas para este estudio a dependencias de la Administración Pública Federal,¹⁵² entre el 15 de agosto de 2012 y el 11 de julio de 2013.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente, más del 50 por ciento de las respuestas a las solicitudes hechas fueron afirmativas, aunque al momento de redactar este diagnóstico faltaban las respuestas a 29 solicitudes. El tipo de análisis deseado para este diagnóstico requería obtener la mayor información oficial posible, pero los costos para acceder a la información gubernamental siguen siendo altos, en términos de los plazos establecidos por ley, que permite que un sujeto obligado pueda extender el plazo de entrega hasta por cincuenta días,¹⁵³ así como en costo monetario, ya que si la única modalidad disponible de información son las copias simples, debe pagarse por acceder a éstas. Difícilmente, el Instituto accede a una consulta *in situ* una vez que la modalidad de respuesta se ha solicitado de forma electrónica.¹⁵⁴

151 Se realizó una solicitud de información para acceder a los manuales de organización y procedimientos del Instituto y, después de que el Instituto recurriera a todos los plazos legales para postergar la entrega de la información, se negó por reserva. Se interpuso un recurso de revisión que fue favorable a Insyde, pero no se recibieron los manuales, aunque el Instituto afirma haberlos enviado. Ver Folio Infomex 0411100052612.

152 Se realizaron solicitudes al Archivo General de la Nación, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Función Pública, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Gobierno del estado de Chiapas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del estado de Tabasco, Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, Policía Federal Preventiva, Secretaría de Marina, Secretaría de la Defensa Nacional, y a la Secretaría de Seguridad Pública.

153 La Ley establece que el sujeto obligado tiene hasta veinte días hábiles para responder a una solicitud, y puede solicitar una prórroga por un periodo igual. Adicionalmente, puede requerir al solicitante información adicional, en un plazo de diez días hábiles a partir de que se hizo la solicitud, con lo que el periodo inicial máximo para responder la solicitud comienza a partir de que se hizo el requerimiento de información adicional.

154 Insyde pagó por el costo de 13 respuestas cuya modalidad sólo podía ser copia simple y solicitó la revisión *in situ* de dos respuestas más, cuyo costo ascendía a MX\$2,000.00 y a MX\$47,000.00, respectivamente. La Unidad de Enlace no respondió a estas dos solicitudes.

Tabla 4-31 Tipo de Respuestas a las Solicitudes de Información realizadas al Instituto Nacional de Migración

Tipo de Respuesta	Porcentaje con		Recurso de Revisión	Porcentaje
	Total	Respecto al Total General		
Respuestas Afirmativas ¹	99	54.40	29	29.29
Inexistencia de la Información Solicitada	35	19.23	22	62.86
Inexistencia Parcial de la Información Solicitada	14	7.69	5	35.71
La Información está Disponible Públicamente	4	2.20	2	50.00
La Solicitud no Corresponde al Marco de la LFTAIPG	1	0.55	1	100.00
Reserva Parcial	1	0.55	0	0.00
Negativa por ser Reservada o Confidencial	16	8.79	16	100.00
No es de Competencia de la Unidad de Enlace	2	1.10	2	100.00
No se dará Trámite a la Solicitud	1	0.55	0	0.00
Solicitudes sin Respuesta	29	15.93	0	0.00
Total General²	182			

¹ Se incluyen las respuestas en las que hubo inexistencia parcial de la información, reserva parcial y disponibilidad pública.

² El total general corresponde al total de solicitudes hechas al Instituto con o sin respuesta.

Fuente: Elaboración propia con base en el tipo de respuestas de las solicitudes realizadas entre el 15 de agosto de 2012 y el 11 de julio de 2013.

En el caso de la inexistencia parcial o total de la información solicitada destaca el hecho de que generalmente el INM declaró inexistencia de información generada antes del año 2000. Los *Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* vigentes no establecen los plazos de conservación, que son a criterio de la dependencia. Los únicos plazos establecidos son con respecto a los documentos desclasificados, que deberán estar disponibles por un plazo similar al de la reserva, y los documentos que ya hayan sido solicitados deben estar disponibles por dos años más. Adicionalmente, vale la pena señalar el hecho de que el Instituto declaró la inexistencia de documentos citados en libros editados por el INM.

La información disponible públicamente es el organigrama del Instituto, el nombre de las empresas con las que el Instituto contrata los servicios de seguridad, algunas normas y estadísticas. El organigrama no está en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT)¹⁵⁵ de la dependencia como tal, y los sujetos obligados no están obligados a elaborar un documento *ad hoc* para responder al solicitante.¹⁵⁶ Antes del 13 de julio de este año, el portal de obligaciones del INM tenía un formato más amigable que permitía localizar rápidamente información básica, pero del 13 al 28 de julio el IFAI modificó el formato, con lo cual el usuario debe tener ahora conocimiento preciso sobre el tipo de información que puede obtener y su localización en un rubro temático dentro del POT, para poder localizarla.

Sobre la información reservada parcial o totalmente podemos decir que generalmente el INM reservó aquella que tiene que ver con los agentes migratorios (localización y actividades); los procedimientos internos para la elección, monitoreo y evaluación del personal; y, en general, sobre los procesos que para llevar a cabo

155 De acuerdo al Artículo 7° de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales, son obligaciones de transparencia la estructura orgánica; facultades de cada área administrativa; directorio de servidores públicos; remuneraciones por puesto; domicilio de la unidad de enlace; las metas y objetivos de las unidades administrativas; los servicios que ofrecen; los trámites, requisitos y formatos; la información presupuestal; los resultados de la auditorías; el diseño, contenido y criterios de los programas de subsidio a su cargo; las concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas; las contrataciones que hayan celebrado; su marco normativo; los informes que por ley están obligados a realizar; si aplica, los mecanismos de participación ciudadana; y cualquier otra información útil o relevante, o bien, que requiera usualmente el público.

156 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Criterio 009/10* (Ciudad de México: IFAI, 2010), http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Criterios-emitidos-por-el-IFAI.aspx.

sus funciones debe cumplir cada una de las Direcciones que forman parte de la estructura del Instituto. También reservó información sobre las estaciones migratorias, específicamente sobre su estructura física e información sobre las circunstancias por las que el Instituto solicita ayuda de la Policía Federal.

Un dato curioso es que el INM reservó un informe que el actual Comisionado presentó ante la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, por considerar que ponía en riesgo las acciones de control migratorio. Sin embargo, se realizó la misma solicitud a la Cámara de Diputados, quien lo proporcionó. El Instituto también se mostró renuente a explicar causales de baja de servidores públicos o sobre su reubicación en otras áreas.

Para fines de este estudio se decidió recurrir todas las respuestas reservadas por parte del Instituto, ya que pueden obedecer a una sobre calificación innecesaria, e interponer un recurso puede significar un precedente útil para otros usuarios. Consecuentemente, se interpusieron 71 recursos de revisión, de los cuales 25 han sido resueltos favorablemente, seis de éstos antes de que el IFAI emitiera una resolución.¹⁵⁷

En algunos casos las respuestas a las solicitudes eran ilegibles, porque la letra era demasiado pequeña para entenderla y el formato no permitía su ampliación, o bien porque se proporcionaron copias borrosas. En estos casos, se solicitó a la Unidad de Enlace la reposición de la información en un medio legible, vía correo electrónico, pero no se obtuvo respuesta, por lo que se decidió interponer un recurso de revisión formal. En estos casos, el recurso fue resuelto antes de la resolución formal del IFAI.

Por otra parte, se pudo observar que el INM recurre a los plazos máximos para responder a las solicitudes, aun cuando la Ley establece que los sujetos obligados deben responder en el menor tiempo posible. En el 66.4 por ciento de las solicitudes, el Instituto solicitó prórroga y en tres de éstas también solicitaron información adicional.

De las solicitudes que se respondieron dentro de los veinte días que tienen como primer plazo, el 79 por ciento fueron respondidas en el límite, es decir, en el día veinte. La solicitud que respondieron con mayor prontitud, antes del plazo establecido (diez días antes), correspondió a información que estaba en el Portal de Obligaciones de Transparencia.

Si bien la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza el acceso a la información, ésta debe estar contenida en un documento, es decir, lo que una persona debe solicitar es un documento. Sin embargo, el pleno del IFAI establece que:

... cuando el particular lleve a cabo una solicitud de información sin identificar de forma precisa la documentación específica que pudiera contener dicha información, o bien pareciera que más bien la solicitud se constituye como una consulta y no como un solicitud de acceso en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero su respuesta puede obrar en algún documento, el sujeto obligado debe dar a la solicitud una interpretación que le dé una expresión documental.¹⁵⁸

A pesar de este criterio, el INM negó el acceso a una solicitud por la que se preguntaba si los Manuales de Organización General, Específicos y de Procedimientos 2007 eran vigentes. No se preguntó por un documento en específico, sino que se hizo una consulta. La respuesta del Instituto en este caso fue que la solicitud no correspondía al marco de la Ley, porque la Ley establece que las solicitudes deben contener la descripción clara y precisa de los documentos que se necesitan.

El proceso para acceder a información generada por el INM, a través de los instrumentos institucionales actualmente disponibles, fue largo, porque, como ya se mencionó, el Instituto utiliza los recursos legales a su

157 Una vez interpuesto el recurso, los sujetos obligados tienen la posibilidad de presentar argumentos a favor de su respuesta o de solventarla a favor del solicitante, antes de que resuelva el IFAI. Si la respuesta es satisfactoria, se sobresee.

158 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Criterio 028/10* (Ciudad de México: IFAI, 2010), http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Criterios-emitidos-por-el-IFAI.aspx.

alcance para evitar revelar la información que genera. Particularmente, usa los plazos máximos que establece la Ley, usa la posibilidad de negar información que no esté en un documento y la posibilidad de negar información por motivos de seguridad nacional. Adicionalmente, el Portal de Obligaciones de Transparencia del INM anuncia que el Instituto está en proceso de reestructuración por modificaciones al Reglamento Interior, con lo cual la información mínima relevante sobre las unidades administrativas que lo integran no está disponible.

Cuando las dependencias son más transparentes y accesibles evitan suspicacias sobre su actuación. La transparencia las fortalece y las legitima. En el caso del INM, la máxima publicidad de sus actos limitaría los abusos de autoridad y los excesos en la actuación de sus empleados, lo que redundaría en una mejor imagen del Instituto y en una mayor aceptación social sobre su utilidad pública. El Instituto debería evaluar si los costos de la reserva de información son mayores que los beneficios que le genera, socialmente hablando, y si la clasificación de su información realmente blinda y protege a la institución de lo que considera posibles peligros o riesgos para el cumplimiento de sus objetivos.

4.17 El Sistema de Recepción y Gestión de la Queja y Denuncia Ciudadana

Con solicitud de información número 0411100043713, Insyde solicitó los documentos que expliquen el sistema de recepción y gestión de las quejas y denuncias ciudadanas hacia el INM. En respuesta, la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones reportó que el Sistema de Quejas y Denuncias dejó de operar bajo la administración del Comisionado Salvador Beltrán del Río. El sistema operante hasta aquel momento previó la posibilidad de enviar correos electrónicos a los encargados de cinco rubros como señala el último registro en marzo de 2011:

- Rubro "Consulta General:" Sin Nombre - transparencia@inami.gob.mx
- Rubros "Queja General" y "Otra Denuncia:" Aldo Paniagua, oficina del Comisionado – apaniagua@inamig.gob.mx
- Rubros "Denuncia a Extranjero" y "Denuncia a Servidor Público:" Erik Martín y América Soto, Dirección General de Control y Verificación Migratoria - emartin@inamig.gob.mx y amsoto@inamig.gob.mx

Insyde interpuso un recurso de revisión, porque el INM debería contar con un sistema actual para la recepción y gestión de quejas, aunque haya cambiado con la nueva administración. A la hora de escribir este informe, el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

Durante una visita efectuada a las oficinas de la Delegación Federal del Distrito Federal, Insyde observó que cada servidor público del INM que atiende a los ciudadanos tiene en su ventanilla una hoja que incluye a) su foto, b) su nombre completo, c) un aviso de que el servidor público tiene que atender a los ciudadanos de manera honesta y eficiente, teniendo prohibido la recepción de una dádiva por cualquier trámite y d) un número de teléfono para presentar una queja. El número de teléfono enumerado es el 55-2581-0100 ext. 32048. Insyde marcó ese número para conocer más sobre este mecanismo de queja, pero nadie contestó y no se pudo dejar un recado.

4.18 Las Tecnologías de Información y Comunicación

Con solicitud de información número 0411100051513, Insyde pidió el documento que describa el tipo de tecnologías de la información y comunicación (teléfonos, computadores, etc.) que utilizan los agentes migratorios para operar y si alguna dependencia o instancia de seguridad vigila el uso de los mismos para

detectar usos contrarios a sus funciones o detectar extorsiones.

En respuesta, la Dirección de Telecomunicaciones informó que el INM, para llevar a cabo la comunicación entre sus puntos de presencia a nivel nacional, utiliza una tecnología tipo Red Privada Virtual (VPN, por sus siglas en inglés) para la cual utiliza los dispositivos activos, tales como computadoras y aparatos telefónicos. Reportó además que la asignación de los servicios de voz y datos se realiza en atención a la demanda de cada una de las diversas áreas que integran el INM. Finalmente, mencionó que la infraestructura instalada para los servicios de voz y datos no es vigilada por ninguna instancia de seguridad nacional.

Insyde interpuso un recurso de revisión, porque la respuesta proporcionada por la Dirección de Telecomunicaciones es escueta y no ahonda en el tipo de tecnologías de la información y comunicación que se utilizan. Además, se negó que alguna instancia de seguridad nacional vigile los servicios de voz y datos, pero mediante entrevista se estableció que por lo menos las computadoras son monitoreadas por el CISEN. La información obtenida por medio de dicho monitoreo podría servir para sustentar investigaciones sobre prácticas nocivas dentro del INM, de ahí la importancia del asunto. A la hora de escribir este informe, el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

4.19 La Generación de Estudios y Estadísticas

El Centro de Estudios Migratorios (CEM), recientemente trasladado del INM a la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, fue establecido en 1998. Se creó como parte del proceso de construcción del INM para que generara elementos para la toma de decisiones en la gestión y política migratoria.¹⁵⁹ Inicialmente estuvo muy limitado tanto en su tamaño como en sus atribuciones. Integrado por apenas cuatro personas, se dedicó al seguimiento de prensa y el apoyo a la divulgación de libros, pero carecía de la capacidad técnica para la elaboración de estudios. Buscando que el CEM lograra sus propias investigaciones, se empezó a ampliar la estructura del Centro. Fue así que entre 2004 y 2007 se crearon las áreas de investigación y de publicaciones, y se consolidó la biblioteca.

La expansión del CEM continuó en 2009 cuando se incorporó el área de estadísticas, que anteriormente había formado parte del área de informática del INM. A partir de este momento se dejó de hacer únicamente la sumatoria de los registros con fines administrativos, y se empezó a usar las estadísticas para cuestiones más analíticas. Ese mismo año se hizo una nueva reestructuración de plazas para conformar la Dirección de Estadísticas, la Dirección de Investigación, así como la Dirección de Publicaciones y Difusión, incluyendo en esta última área la biblioteca. En 2009 se inició también la producción de publicaciones pensada para el público nacional e internacional, tales como boletines mensuales; la consolidación de cifras anuales; y la síntesis gráfica.

La labor estadística del CEM constituyó un valor agregado, ya que resultó en la generación de datos de mayor utilidad para la política migratoria de México. Por ejemplo, los datos sirvieron para documentar con mayor precisión las entradas de extranjeros y residentes, demostrando que muchas entradas son turísticas y desmitificando la convicción de que los extranjeros invadían el país y le quitaban el trabajo a los mexicanos. Sin embargo, por falta de recursos y por mandato de la Ley –encomendando al INM la extranjería y las repatriaciones de mexicanos– el CEM adopta un enfoque cuantitativo del estudio de la migración, haciendo uso de los datos administrativos que genera el INM. Quedan así marginalizadas las investigaciones cualitativas del tema.

159 El análisis del Centro de Estudios Migratorios se basó en la entrevista a Ernesto Rodríguez Chávez, Director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM, 2004-2012) y de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2012-2013). Actualmente Investigador Invitado, Centro de Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, 2 de mayo de 2013.

Cuando su primer director se salió del CEM, el Centro quedó consolidado en su estructura administrativa y en el área de estadísticas. Con la incorporación del CEM a la UPM comenzó una nueva etapa, que dejó varios pendientes. Si bien desde 2008 se hacían propuestas de políticas, es necesario un enfoque investigativo aún mayor en las propuestas y evaluaciones de políticas. Para que esto se pueda dar, hace falta un giro en el desarrollo de la política migratoria, desde su tradicional enfoque en los migrantes mexicanos en Estados Unidos hacia la inclusión de todo tipo de migrantes de y en México. Dos pasos en este camino serían la inclusión de la migración en el Plan Nacional de Desarrollo y la creación de un Plan Nacional de Migración. Insyde concluye que el Centro de Estudios Migratorios tiene el potencial de ampliar y profundizar su agenda de trabajo, pero en la actualidad sus grandes limitaciones son su orientación cuantitativa y la falta de independencia necesaria para destapar las prácticas nocivas y sus causas que se dan dentro de la misma estructura de la que el CEM forma parte.

La Metodología para el Levantamiento de Información Estadística

Con el propósito de conocer más sobre la forma en la que el INM levanta sus estadísticas, con solicitud de información número 0411100061612, Insyde solicitó el documento que contenga la metodología para el levantamiento de información estadística, así como los formatos para el registro de información de los procedimientos administrativos migratorios. En respuesta, el Comité de Información del INM confirmó la inexistencia de la información solicitada, ya que la recién establecida Unidad de Operación del INM, que sería la unidad administrativa responsable, al 20 de febrero de 2013 aún no se encontraba en funciones.

4.20 El Archivo del INM

El Archivo General de la Nacional emite los lineamientos para la estructura y la clasificación de los archivos de la Administración Pública Federal. El archivo del Instituto Nacional de Migración comprende tres partes: el archivo histórico; el archivo de trámites (comprende los expedientes personales y administrativos); y el archivo de concentración (la interfaz del archivo histórico y el de trámites). En la década de los noventa el estado físico de los archivos migratorios era dramático en muchos casos. Por ejemplo, las Delegaciones Regionales (ahora Federales) de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, San Luís Potosí y el Distrito Federal no contaban con instalaciones para sus archivos y guardaban los papeles en simples cajas, dejándolos así a la intemperie.¹⁶⁰ Conforme ha avanzado la digitalización de los archivos, sus contenidos se encuentran mejor conservados, pero también dejaron de ser de libre consulta.

En la actualidad el manejo del archivo del INM depende en gran medida de la labor que realiza el personal responsable de su clasificación y conservación. Al mismo tiempo, el manejo del archivo se ve afectado por la gestión y por la rotación de personal en cada área del Instituto. Por un lado, los archivos administrativos son un mundo de papeles, y salvo el de carácter personal e histórico, no están completamente digitalizados.¹⁶¹ Por otra parte, los archivos administrativos carecen de los recursos humanos y administrativos necesarios para mantener el proceso de recopilación y clasificación. El problema se agrava debido a que no se recluta a personas con conocimiento en el manejo de archivos, aunque el perfil idóneo es

¹⁶⁰ Entrevista a Rodolfo Casillas, Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 18 de abril de 2013.

¹⁶¹ Entrevista a Ernesto Rodríguez Chávez, Director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM, 2004-2012) y de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2012-2013). Actualmente Investigador Invitado, Centro del Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, 2 de mayo de 2013.

el de un archivista o profesional de documentación.¹⁶² Estas circunstancias redundan en perjuicio del acceso a la información sobre el quehacer del INM. Cuando los ciudadanos presentan solicitudes de información, los documentos suelen provenir del archivo de área, no del archivo central, aunque esto depende de la información solicitada. La situación en el archivo central no debería representar un problema. Sin embargo, si las áreas no sistematizan sus datos, es decir si no los trasladan de los expedientes a las bases de datos, se podría dificultar si no imposibilitar el cumplimiento de las solicitudes de información.

4.21 Los Convenios de Colaboración

Con solicitud de información no. 0411100071712, Insyde pidió el documento que contenga los convenios generales de colaboración y convenios específicos de colaboración que el INM ha firmado con distintas instituciones de 1993 a la fecha. Posteriormente, la Unidad de Enlace del INM confirmó la inexistencia de la información requerida para los años 1993 a 1999, porque el Instituto dice no contar con la información del período mencionado. Sin embargo, se reportó que entre los años 2000 y 2012 el INM firmó un total de 35 convenios de colaboración, siendo dos de ellos convenios generales y 33 de ellos convenios específicos.

Entre los convenios generales resalta uno, de vigencia indefinida, entre el INM y el CONAPRED, suscrito con miras a coordinar la ejecución de estrategias y actividades dirigidas a prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra migrantes nacionales y foráneos en México y de migrantes mexicanos en el extranjero.

En cuanto a convenios específicos, destaca uno que el INM acordó con la COMAR y el DIF Chiapas, vigente entre julio y diciembre de 2012, con el fin de proporcionar albergue temporal en beneficio de los NNA migrantes extranjeros que se encontraron en la zona fronteriza de Chiapas.

Entre los convenios específicos, de vigencia indefinida, predominan además los que se concordaron con 17 gobiernos de los estados para promover e implementar las acciones que permitan garantizar el derecho a la protección de la salud y la prevención de riesgos a la misma de los migrantes detenidos en estaciones migratorias.

Asimismo, el INM firmó un convenio con el DIF estatal de Tabasco, Chiapas, Veracruz y Oaxaca para establecer las bases de colaboración para la instalación de módulos de atención en espacios compartidos en beneficio de los NNA migrantes y repatriados no acompañados. También creó un convenio con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establezca las bases para crear una red de prevención del delito.

Por último, entre las instituciones educativas sobresale una serie de convenios firmados con la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México que prevén la realización de un manual de diseño de infraestructura de estaciones migratorias y su aplicación en un proyecto ejecutivo de una estación migratoria en Chetumal, así como la realización de los proyectos ejecutivos de las estaciones migratorias en Palenque y Cancún.

La información proporcionada por el INM sugiere que la institución no ha logrado ampliar, sea por falta de capacidad o de voluntad, su colaboración tanto con otras dependencias del Estado como con la academia y la sociedad civil. Estos últimos sectores, por la naturaleza de su trabajo, están en posición de hacer una contribución sustancial a la labor del INM, sobre todo en las áreas de protección y atención a migrantes. En el caso de las OSC dedicadas al tema de la migración, muchas de ellas han manifestado reiteradamente su interés en forjar una relación más estrecha con el Instituto, particularmente para el monitoreo de las estaciones migratorias y la representación legal de migrantes. Sin embargo, generalmente estas intenciones se han topado con la resistencia del INM a abrirse a actores externos.

¹⁶² Ibid.

4.22 Percepciones Internas del Instituto Nacional de Migración

En 2001 la entonces Coordinación de Planeación e Investigación realizó una consulta interna sobre la visión del INM. El documento resultante, que fue producido el mismo año y constituye la versión más reciente públicamente disponible, ofrece un destello de cómo el mismo personal percibe el Instituto, sus fortalezas y retos en la construcción de una institución más profesional y respetuosa de los derechos humanos.¹⁶³ En lo que sigue se hace un repaso por los objetivos, la metodología y los resultados de dicha consulta que por su naturaleza representa un insumo imprescindible para un diagnóstico institucional.

El punto de partida para la consulta lo representa el reconocimiento de que la migración es un fenómeno cambiante en el tiempo y en el espacio. La administración de Felipe de Jesús Preciado Coronado se propuso solicitar a los servidores públicos del Instituto que emitieran su opinión acerca de la visión que definiera cómo el Instituto se vislumbra dentro de los siguientes 20 a 25 años. El documento que recoge los resultados de la encuesta pretende reflejar las principales inquietudes manifestadas al respecto en las cédulas de opinión proporcionadas para tal fin.

Para el 11 de mayo de 2001 se habían recibido mil 102 cédulas, aproximadamente el 31.3 por ciento del total del personal que en ese momento ascendió a 3 mil 521 plazas. Del total de cédulas recibidas, el 55.4 por ciento fue entregado por las Delegaciones Regionales, el 26.1 por ciento por las Coordinaciones, y el 18.5 por ciento por los Grupos Beta. En el sondeo participaron ocho Coordinaciones: Regulación Migratoria, Administración, Planeación e Investigación, Delegaciones, Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, Jurídica, Contraloría Interna y Programa Paisano. Regulación Migratoria, con un 42.2 por ciento del total de cédulas enviadas por las Coordinaciones, tuvo el nivel de participación más alto. Asimismo, colaboraron con la encuesta 18 Delegaciones Regionales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Jalisco, con un 14.1 por ciento respecto al total de cédulas entregadas por las Delegaciones Regionales, evidenció el nivel de participación más elevado.

De igual forma, contribuyeron diez Grupos Beta al sondeo, siete en la frontera norte (Tecate, Tijuana y Mexicali en el estado de Baja California; Agua Prieta y Nogales en el estado de Sonora; y Matamoros en el estado de Tamaulipas) y tres en la frontera sur (Comitán y Tapachula en el estado de Chiapas; y Tenosique en el estado de Tabasco). Resaltaron los grupos desplegados en la frontera norte con un 72.1 por ciento de participación, la cual no fue desglosada por localidad.

La presentación de los hallazgos no incluye un cuestionario, es decir, se desconoce si el INM invitó comentarios sobre temas predefinidos o si el personal coincidió en sus respuestas en señalar ciertos aspectos como problemáticos.

Según el documento, las sugerencias emitidas por el personal conservan esencialmente las mismas orientaciones que en el reporte anterior (cuya fecha se desconoce). En términos generales, las principales preocupaciones se refieren a:

- la mejora de la calidad de los servicios (22.7 por ciento);
- la capacitación del personal (17.7 por ciento);
- la modernización de las instalaciones y el equipo (16.8 por ciento);
- la provisión de incentivos económicos (13.4 por ciento);
- la promoción del respeto a los derechos humanos dentro del INM y otras corporaciones (9.8 por ciento).

En el rubro "otros temas" (19.6 por ciento), las principales peticiones se refieren a:

- el fomento de la honestidad y la eliminación de la corrupción;

163 Instituto Nacional de Migración, *Consulta Interna sobre Visión del INM* (Ciudad de México: INM, 2001).

- la mejora del control migratorio;
- la reubicación de plazas (incluye un mayor número de plazas de base con mejores salarios así como la eliminación de favoritismos a través de exámenes por capacidades);
- la promoción de flujos migratorios benéficos (incluye el ejercicio de la seguridad nacional y la contribución de los migrantes al desarrollo de México).

Sin embargo, son notables también las diferencias de percepción con respecto a ciertos temas no sólo dentro de las tres áreas funcionales (Coordinaciones, Delegaciones y Grupos Beta), sino también entre las jerarquías. Por ejemplo, mientras la Coordinación de Regulación Migratoria pide sobre todo mayores incentivos económicos (23.4 por ciento), la Coordinación de Delegaciones reclama una mayor calidad en el servicio (36.6 por ciento), y la Contraloría Interna exige tanto una mayor calidad en el servicio como un mayor respeto a los derechos humanos (33.3 por ciento, respectivamente).

Entre las Delegaciones Regionales, por su parte, la de Aguascalientes enfatiza la necesidad de fomentar la honestidad y eliminar la corrupción (23.8 por ciento), la de Durango demanda un mayor respeto a los derechos humanos (20.5 por ciento), la de Nayarit insiste tanto en un mayor respeto a los derechos humanos como en mayores medidas contra la corrupción (20 por ciento, respectivamente) y la de Sinaloa prioriza también la eliminación de la corrupción (47.1 por ciento). Por último, mientras el Grupo Beta de Tecate se enfoca en la mejora de la infraestructura y el equipo (36.7 por ciento), la capacitación (33.3 por ciento) y el respeto a los derechos humanos (26.7 por ciento), el Grupo Beta de Comitán privilegia el respeto a los derechos humanos (31.3 por ciento).

Las primordiales inquietudes arrojadas según el nivel jerárquico, apuntan a prioridades muy distintas. Para el personal directivo (desde Jefes de Departamento hacia arriba), las necesidades se refieren esencialmente a una mejor gestión de la migración y constituyen las siguientes:

- la mejora de la calidad en los servicios migratorios;
- un mejor control en las entradas y salidas del país;
- la capacitación del personal;
- la promoción de flujos migratorios benéficos para el desarrollo del país.

Empero, el personal administrativo (debajo de Jefes de Departamento) manifiesta quejas relacionadas más bien con la gestión institucional:

- la mejora en la calidad de los servicios migratorios;
- el fomento de la honestidad y la prevención de la corrupción;
- la provisión de incentivos económicos;
- la creación de una infraestructura de acuerdo a las necesidades del trabajo.

Estas últimas observaciones reflejan un serio descontento entre el personal administrativo y apuntan además a algunas de las debilidades estructurales de las que el INM ha padecido históricamente y que se examinan en apartados posteriores. A pesar de la importancia de los hallazgos, las pocas recomendaciones que ofrece la Coordinación de Planeación e Investigación, genéricas y blandas en su naturaleza, no retoman la esencia de las peticiones expresadas. Constatando que las recomendaciones del anterior informe siguen siendo válidas, la Coordinación de Planeación e Investigación simplemente propone cuatro acciones: informar al personal de la visión actual del INM; explicar los objetivos de la consulta interna de planeación; implementar mecanismos de sensibilización del servidor público respecto a la visión; y sugerir líneas de acción en la medida en que se avance en la recepción y el análisis de cédulas. Quedan fuera estrategias concretas y contundentes que se pudieran tomar para implementar las sugerencias y, en última instancia, fortalecer el Instituto más allá de un mero cambio de imagen.

En otras palabras, las recomendaciones parten del supuesto que el personal no logra captar e interiorizar la visión del INM y que una mayor promoción de la visión logrará cambiar la percepción de los retos que enfrenta el Instituto. Así la responsabilidad es de las personas y no de la institución,

porque no se reconoce que la raíz son la inexistencia de procedimientos y la implementación de procedimientos que otorgan amplios márgenes de discreción, los recursos mal designados, una frágil cultura de derechos humanos, así como débiles mecanismos de supervisión y de control que permiten que las prácticas informales y/o nocivas se arraiguen y pasen inadvertidas.

Tabla 4-32 Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por el Área de Coordinación, 2001

Aspectos en los que el Instituto Nacional de Migración debía mejorar	Regulación Migratoria	Administración	Planeación e Investigación	Delegaciones	Relaciones Internacionales e Interinstitucionales	Coordinación Jurídica	Contraloría Interna	Coordinación Nacional Programa Paisano
Incentivos Económicos	23.40	15.40	15.80	8.00	0.00	16.70	0.00	0.00
Capacitación Profesional	20.70	20.10	15.80	12.00	18.20	22.20	0.00	0.00
Calidad en el Servicio	19.10	22.10	17.90	36.00	34.50	16.70	33.30	33.40
Infraestructura y Equipo	17.60	10.70	15.80	0.00	12.70	0.00	16.70	33.30
Honestidad y Eliminación de la Corrupción	0.00	9.40	0.00	14.00	5.50	0.00	0.00	0.00
Respeto a los Derechos Humanos	0.00	0.00	13.70	14.00	14.50	16.70	33.30	0.00
Flujos Benéficos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.10	0.00	0.00
Control Migratorio	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	16.70	33.30
Otros Temas	19.10	22.10	21.10	16.00	14.50	16.70	0.00	0.00

Fuente: Coordinación de Planeación e Investigación. Instituto Nacional de Migración. Consulta Interna sobre visión del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, 2001.

Tabla 4-33 Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por el Área de Delegaciones Regionales, 2001

Aspectos en los que el Instituto Nacional de Migración debía mejorar	Aguascalientes	Baja California	Baja California Sur	Coahuila	Chihuahua	Durango	Guanajuato	Jalisco	Nayarit	Oaxaca	Puebla	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Incentivos Económicos	0.00	15.70	16.70	13.10	14.70	0.00	10.00	17.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	22.20	0.00	0.00	0.00	15.90
Capacitación Profesional	9.50	16.60	24.40	11.80	16.80	13.60	7.50	15.50	20.00	17.20	10.00	18.90	0.00	22.20	0.00	16.40	13.20	22.70
Calidad en el Servicio	33.30	24.30	16.70	24.90	31.60	29.50	30.00	25.10	20.00	23.70	50.00	29.70	41.20	16.70	0.00	19.50	31.60	18.20
Infraestructura y Equipo	0.00	19.10	17.80	20.40	12.60	11.40	25.00	16.20	0.00	15.10	15.00	13.50	5.90	22.90	14.80	19.50	12.30	15.90
Honestidad y Eliminación de la Corrupción	23.80	8.10	0.00	0.00	10.50	13.60	17.50	10.70	20.00	10.80	5.00	0.00	47.10	0.00	14.80	10.90	18.40	0.00
Respeto a los Derechos Humanos	9.50	0.00	0.00	0.00	0.00	20.50	0.00	0.00	20.00	0.00	0.00	13.50	0.00	0.00	18.50	14.80	7.90	11.40
Flujos Benéficos	4.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.60	15.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Control Migratorio	0.00	0.00	7.80	9.50	0.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00	0.00	8.10	5.90	4.90	11.10	0.00	0.00	0.00
Otros Temas	19.00	16.20	16.70	20.40	13.70	11.40	10.00	15.10	0.00	24.70	5.00	16.20	0.00	11.10	18.50	18.80	16.70	15.90

Fuente: Coordinación de Planeación e Investigación. Instituto Nacional de Migración. Consulta Interna sobre visión del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, 2001.

Tabla 4-34 Porcentaje de Sugerencias, de acuerdo a Información de Cédulas, reportadas por los Grupos Beta, 2001

Aspectos en los que el Instituto Nacional de Migración debía mejorar	Beta Agua Prieta	Beta Tijuana	Beta Tecate	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Matamoros	Beta Tapachula	Beta Comitán	Beta Balancan-Tenosique
Incentivos Económicos	0.0	19.9	0.0	6.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Capacitación Profesional	16.3	23.6	33.3	24.1	15.4	15.6	25.0	18.8	21.6
Calidad en el Servicio	24.5	10.6	0.0	17.2	26.9	22.2	27.9	25.0	18.9
Infraestructura y Equipo	14.3	22.4	36.7	22.4	11.5	17.8	14.7	0.0	24.3
Honestidad y Eliminación de la Corrupción	14.3	0.0	0.0	0.0	11.5	13.3	7.4	12.5	13.5
Respeto a los Derechos Humanos	22.4	18.0	26.7	22.4	26.9	20.0	20.6	31.3	10.8
Flujos Benéficos	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Control Migratorio	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	0.0
Otros Temas	8.2	5.6	0.0	6.9	7.7	11.1	4.4	6.3	10.8

Fuente: Coordinación de Planeación e Investigación. Instituto Nacional de Migración. Consulta Interna sobre visión del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, 2001.

Tabla 4-35 Porcentaje Total de Sugerencias, de acuerdo a Cédulas, 2001

Temáticas	Calidad en el Servicio	Capacitación Profesional	Infraestructura y Equipo	Incentivos Económicos	Respeto a los Derechos Humanos	Otros Temas
Porcentaje	22.70	17.70	16.80	13.40	9.80	19.60

Fuente: Coordinación de Planeación e Investigación. Instituto Nacional de Migración. Consulta Interna sobre visión del Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación, 2001.

5. La Protección y la Asistencia a Migrantes

El Instituto Nacional de Migración cuenta con una serie de programas y acciones en materia de protección de migrantes, así como de asistencia a migrantes víctimas de delitos, abusos o accidentes. Este capítulo empieza por analizar las normas en materia de protección y asistencia, antes de proceder a analizar el Programa Paisano, el Programa de Repatriación Humana, los Grupos de Protección al Migrante (Grupos Beta) y los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs). Además, se consideran la Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, y el otorgamiento de la visa humanitaria.

5.1 Las Normas en Materia de Protección y Asistencia

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración

El 29 de noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración*. El Artículo 1 establece que este Acuerdo tiene por objeto establecer las acciones preventivas, de asistencia, de orientación e información; así como los procedimientos y programas para garantizar una debida atención y protección a los migrantes, especialmente aquellos que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos e independientemente de su situación migratoria y nacionalidad.

La aplicación de los Lineamientos corresponde a la Secretaría de Gobernación y al Instituto Nacional de Migración (Artículo 2). La Secretaría puede suscribir convenios de colaboración, concertación y coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como con organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas, organismos internacionales, instituciones y empresas de los sectores social y privado para implementar las siguientes acciones (Artículo 4):

- I. Atender a los migrantes y a los mexicanos repatriados en situación de vulnerabilidad. *Sin embargo, no se establecen los lineamientos que deben seguir cada una de las dependencias y entidades con las que celebra convenios la Secretaría, salvo que procuren la protección de los derechos humanos de los migrantes. Establecer lineamientos para todas las instituciones que intervengan en el proceso de repatriación pudiera aumentar la certeza jurídica de los migrantes, y disminuir la discrecionalidad a cargo de la Secretaría.*
- II. Coadyuvar para la prevención, persecución y combate de los delitos de los que son víctimas los migrantes y atención a los migrantes que son víctimas de delito.
- III. Coadyuvar con los actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes que realizan las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. *A pesar de que esto es un avance no delimita los alcances que pudiera tener la sociedad civil para el apoyo a migrantes, ya que el Acuerdo correspondiente a las estaciones migratorias pone demasiadas barreras para su actuar. Si bien, la sociedad civil pudiera apoyar en asistencias, orientación e información, habrá que darle más espacio o bien, delimitarlo de mejor forma. Al respecto el Artículo 42, fracción II del mismo Acuerdo, establece que las organizaciones de la sociedad civil o particulares también podrán donar o coadyuvar en la obtención de recursos, que contribuyan a la prestación de los servicios que ofrecen los Grupos de Protección a Migrantes, pero no establece la forma en que estos recursos serán adquiridos y para qué rubros serán ocupados.*
- IV. Obtener apoyos para trasladar a los migrantes mexicanos repatriados desde el punto de internación hasta sus lugares de residencia de manera segura, ya sea por vía terrestre, marítima o aérea. *Pero no*

dice qué tipo de apoyo y de quién o cómo se obtendrá dicho apoyo.

- V. Reintegrar a los migrantes mexicanos repatriados a sus comunidades de origen o de procedencia. *Tampoco establece cómo se llevará el proceso de reintegración, cuáles son las autoridades encargadas o el procedimiento para la obtención de este beneficio.*
- VI. Brindar atención hospitalaria de urgencia y traslado en ambulancia a migrantes con problemas graves de salud física y mental.
- VII. Coadyuvar en la instalación y funcionamiento de los Grupos de Protección a Migrantes. *A pesar de que este es el Acuerdo que regula los Grupos de Protección, no se establece el mecanismo de creación de un nuevo grupo, quién está facultado para dicha creación o el procedimiento para ello.*

El Artículo 9 de este Acuerdo establece que si en el ejercicio de sus funciones, la autoridad migratoria detecta que la persona migrante se encuentra en una situación que ponga en riesgo su vida o su salud, se le canalizará de inmediato a las instituciones especializadas donde se le pueda brindar la atención que requiera, para lo cual el Instituto deberá suscribir los convenios que sean necesarios con las instituciones de salud de las entidades federativas.

Este Acuerdo trata cuatro rubros a gran escala: lo concerniente al personal especializado en la protección de la infancia y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad (OPIs), los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta), la repatriación y el Programa Paisano.

El personal especializado en la protección de la infancia y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad es capacitado por el INM y tiene como funciones la de regulación (pero no establece a qué se refiere con “regulación”), de protección a migrantes y aquellos que se encuentran adscritos a las estaciones migratorias y estancias provisionales, en temas relacionados con la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros; solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; género, atención especial a mujeres migrantes, personas con discapacidad y adultos mayores; derechos humanos; debido proceso en materia migratoria, entre otros.

Para ello, el personal especializado debe entrevistar a los migrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, en el procedimiento administrativo migratorio y en los de reunificación familiar, regularización de estancia, reconocimiento de la condición de refugiado y retorno asistido, debiendo informarles en un lenguaje adecuado a su condición de vulnerabilidad sobre los derechos que tienen en dichos procedimientos (Artículo 12, fracción I). Además, tiene la atribución de realizar la valoración del interés superior de cualquier persona en situación de vulnerabilidad (Artículo 12, fracción III), así como de asistir en el retorno de:

1. Niñas, niños y adolescentes
2. Mujeres (especial atención a las embarazadas)
3. Víctimas de delito
4. Discapacitados
5. Adultos mayores

La protección se debe ofrecer, independientemente de la nacionalidad y situación migratoria de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Así mismo, se les debe brindar de manera prioritaria la atención en primeros auxilios y alimentos que requieran para cubrir sus necesidades inmediatas, se les informa sobre sus derechos y la necesidad de proteger su integridad física y psicológica, y se les canaliza inmediatamente a las instituciones especializadas (dependiendo de la condición de cada migrante; por ejemplo, para niñas, niños y adolescentes la institución es el DIF), y se les informa sobre los beneficios y los programas a los que pueden acceder.

En caso de que el retorno de un migrante a su país de origen o residencia pueda generarle una afectación mayor, el Instituto, en coordinación con el consulado respectivo, analizará las alternativas jurídicas o humanitarias temporales o permanentes que se le puedan brindar. Por otro lado, en caso de sea procedente el retorno se acompañará en todo el procedimiento administrativo migratorio y hasta que

llegue a su país de origen o residencia. Cada grupo en situación de vulnerabilidad es distinto, y en este Acuerdo se detalla el procedimiento que se debe seguir dependiendo las condiciones que tengan.

Si el personal especializado en la protección de la infancia y en la atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad identifica que éstos requieren protección internacional, se deberá notificar de inmediato a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

A los migrantes que hayan sido víctimas de algún delito se les debe informar del derecho que tienen de acudir ante el Agente del Ministerio Público a denunciar los hechos (Artículo 25, fracción II). Asimismo, se debe hacer del conocimiento de las instancias de procuración de justicia de forma inmediata sobre los hechos posiblemente constitutivos de delito que se persigan de oficio, cometidos en contra de migrantes (Artículo 25, fracción III).

Si un migrante con discapacidad se encuentra en estado de interdicción, se debe notificar de forma inmediata al consulado de su país de nacionalidad o de residencia para que éste lo represente legalmente durante el procedimiento administrativo migratorio, y se le deberá canalizar a la institución especializada donde pueda recibir la atención que requiera (Artículo 29, fracción II).

Si un migrante con discapacidad desea retornar a su país de origen o residencia y su discapacidad no dificulta o hace imposible su retorno asistido, el retorno asistido se realizará por vía aérea, a menos de que por dictamen médico se determine que no corre ningún riesgo de ser trasladado por vía terrestre (Artículo 29, fracción V). *Sin embargo, el Acuerdo no establece los lineamientos que deberán seguir en caso de que el retorno se dificulte tanto por vía terrestre como aérea, y de ser el caso, qué institución es la encargada del migrante que se encuentra en esta situación.*

A grandes rasgos, el procedimiento en general es claro; asimismo, señala que el procedimiento deberá concordar con las necesidades de cada migrante. Sin embargo, este Acuerdo no establece los lineamientos del personal especializado; por ejemplo, qué facultades tienen, si trabajan en lo individual o por grupos, que obligaciones tienen, etc.

Los Grupos Beta de Protección a Migrantes son grupos no armados, que tienen por objeto la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria, durante su trayecto por territorio nacional y en el caso de los migrantes mexicanos, además, durante su repatriación (Artículo 48).

La coordinación y el funcionamiento de los Grupos de Protección a Migrantes están a cargo del Instituto (Artículo 35). Las supervisiones a dichos Grupos se realizan por personal de la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del Instituto, para lo cual los Delegados Federales y los Coordinadores de los Grupos deberán de proporcionar todas las facilidades necesarias (Artículo 44).

Las actividades que pueden llevar a cabo los Grupos de Protección a Migrantes están contenidas en el Artículo 48 de este Acuerdo, entre ellas se encuentran: labores de búsqueda y auxilio de migrantes extraviados o en situaciones de riesgo; brindar a los migrantes primeros auxilios, traslado a hospitales, agua y una porción de alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas; canalizar las quejas y denuncias de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando se hayan vulnerado sus derechos humanos, ante el Ministerio Público cuando sean víctimas o testigos de conductas posiblemente constitutivas de delito o ante las instancias competentes en materia de fiscalización de los servidores públicos; informar a los migrantes sobre los riesgos que enfrentan durante su viaje y dar a conocer los derechos que les asisten en territorio nacional para prevenir abusos en su contra (Artículo 48). En este sentido, están impedidos para realizar funciones de control, verificación o regulación migratoria.

Los Grupos Beta de Protección a Migrantes están integrados por un Coordinador del Grupo y Agentes de Protección al Migrante (Artículo 51). Este Acuerdo no establece el número de agentes por Grupo, pero sí hace mención de las facultades de cada uno. Entre las facultades de los agentes de protección a migrantes, se encuentran (Artículo 56): prevenir, orientar, rescatar y auxiliar a los migrantes; efectuar recorridos con

el objetivo de salvaguardar la integridad física y patrimonial de los migrantes y el respeto de sus derechos humanos; detectar las zonas de riesgo y flujo o tránsito de migrantes, colocando señalamientos y avisos de alto riesgo; identificar y reportar al Coordinador del Grupo los lugares de cruce clandestino de migrantes; brindar ayuda humanitaria a los migrantes; ofrecer asesoría legal a los migrantes que deseen presentar quejas o denuncias; informar al Coordinador del Grupo los abusos de autoridad de sus compañeros y de otras autoridades en el desempeño de sus funciones; portar el uniforme completo y el gafete de identificación institucional durante su jornada laboral; participar en las sesiones de capacitación conforme se les instruya, y usar adecuadamente los vehículos oficiales; etc.

La Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación tiene las siguientes funciones principales:

- En la creación de nuevos Grupos de Protección a Migrantes, propone al Titular de la Unidad de Operación del Instituto, para que éste someta a consideración del Comisionado del Instituto, la ubicación de nuevos Grupos de Protección a Migrantes, así como la permanencia, reubicación o modificación de los Grupos existentes (Artículo 47). *Este Acuerdo no establece los requisitos para la creación de un nuevo Grupo de Protección al Migrante, por lo que hay un gran margen discrecional.*
- Dicta las directrices técnicas y operativas que deberán observarse a nivel nacional para la operación y el funcionamiento de los Grupos Beta de Protección a Migrantes, previo acuerdo con el Titular de la Unidad (Artículo 50). *Las directrices para la operación puede ser discrecionales, por lo que la publicación debería hacerse en el Diario Oficial de la Federación, lo cual no se tiene contemplado en este Acuerdo.*
- Determina la rotación y los cambios de adscripción de los Coordinadores y Agentes de Protección al Migrante dentro del territorio nacional, previo acuerdo con el Titular de la Unidad (Artículo 53).

Este Acuerdo contiene la integración y facultades de los Grupos de Protección a Migrantes. Sin embargo, falta regular a detalle lo relativo a la integración, ya que establece las facultades de los coordinadores y de los agentes, pero no la forma de interacción entre ambos, o entre estos y los migrantes. Tampoco define cosas como el equipo de salvamento con el que debe contar cada Grupo Beta, el número de integrantes y las normas de funcionamiento.

El procedimiento de repatriación de nacionales mexicanos desde los Estados Unidos de América se coordina a través del INM, así como las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados (Artículo 59). *Sin embargo, la repatriación de mexicanos no se encuentra contemplada en la Ley de Migración ya que está reservada a la Ley General de Población. La repatriación, al no ser contemplada en la Ley de Migración constituye un gran vacío que no se puede llenar con un apartado en este Acuerdo, es decir, que dada la ausencia de este tema en la propia Ley, un Acuerdo no tiene la suficiente fuerza vinculatoria. Además, en este Acuerdo se establece que es el INM el responsable de coordinar el procedimiento de repatriación. Esto significa otro tropiezo, ya que es la Ley de Migración la que regula lo concerniente a dicho Instituto, y no la Ley General de Población.*

El Instituto debe vigilar que en la recepción de mexicanos repatriados por autoridades estadounidenses se respeten sus derechos humanos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia (Artículo 59). Así mismo, en la acogida de mexicanos repatriados debe contar con espacios apropiados para la recepción, orientación y canalización en los puntos de internación de la frontera norte del territorio nacional (Artículo 60).

Para la repatriación de migrantes mexicanos el Instituto contará con los siguientes servidores públicos: un responsable por cada punto de recepción, y operativos y enlaces encargados de la repatriación (Artículo 64).

El Instituto, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y demás actores involucrados, ofrece de manera gratuita y no obligatoria a los mexicanos repatriados diversos servicios (Artículo 62): información y orientación respecto a los diversos apoyos que pueden recibir; se les proporciona agua y una porción de alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas; atención médica y psicológica; facilidades para comunicarse vía telefónica con sus familiares o con las personas de su confianza, ya sea en México

o en Estados Unidos de América y para comunicarse con la representación consular mexicana, si desean hacer una denuncia en contra de la autoridad migratoria extranjera, o bien solicitar su intervención para la solución de problemáticas que requieran resolverse en los Estados Unidos de América; traslados locales al repatriado que lo necesite ya sea a albergues, centrales de autobuses, comedores y a otras instancias que les pueden proporcionar el apoyo que necesitan; canalización hacia albergues temporales que cuenten con los servicios necesarios para cubrir sus necesidades básicas; etc.

La Dirección General dictará las directrices técnicas y operativas bajo las cuales deberá sujetarse la actuación de los servidores públicos encargados de la recepción de migrantes mexicanos repatriados, quienes estarán adscritos a las Delegaciones (Artículo 65). Así mismo nombrará al responsable de la recepción de migrantes mexicanos repatriados, con la aprobación de la Dirección General, previo acuerdo con el Titular de la Unidad, una vez que obtenga la certificación que debe emitir el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto (Artículo 68).

El procedimiento de repatriación no es claro; establece algunas prerrogativas de la Dirección General, pero no las suficientes para regular lo relativo a este tema. Además, menciona un personal encargado de repatriación, pero no establece las formas de interacción entre ambos o entre ellos, y la población mexicana repatriada; además, las prerrogativas concedidas a dicho personal no son del todo claras. Asimismo, nombrará que el Instituto contará con espacios adecuados, pero no regula la forma en que deberán estar distribuidos dichos espacios, ni los servicios básicos que debe contener. Si bien la repatriación debe ser inmediata, no se establece un plazo para ello, lo que puede derivar en interpretaciones equivocadas; al Delegado que corresponda se le otorga la facultad de designar a los agentes federales de migración encargados de la repatriación de mexicanos con base las necesidades del servicio para asistirlos adecuadamente. Sin embargo, eso constituye una gran carga discrecional.

La Ley General de Población establece que la Secretaría de Gobernación estará facultada para coordinar de manera institucional las acciones de atención y reintegración de mexicanos repatriados, poniendo especial énfasis en que sean orientados acerca de las opciones de empleo y vivienda que haya en el lugar del territorio nacional en el que manifiesten su intención de residir, *sin embargo, en este Acuerdo no se regula la forma de obtener tales beneficios y el procedimiento para ello. Una vez que el mexicano es repatriado se le puede informar sobre la obtención de empleo y vivienda, pero no se menciona la ejecución de tales beneficios.* La sola información no es suficiente para mejorar la calidad de vida del repatriado.

El traslado al lugar de residencia tampoco se regula. Si bien se establece este apoyo, no se menciona la forma en que se llevará a cabo.

El Programa Paisano tiene por objeto establecer políticas, estrategias y acciones preventivas, de asistencia y de orientación para asegurar que el ingreso, tránsito y salida de los migrantes mexicanos se lleve a cabo con absoluta garantía de sus derechos, la seguridad de sus bienes y personas y el pleno conocimiento de sus obligaciones (Artículo 71). Funciona a través de una Comisión Intersecretarial, presidida por el Secretario de Gobernación y que se auxilia de un Secretariado Ejecutivo a cargo del Comisionado del Instituto (Artículo 73).

El Programa Paisano en la actualidad opera de manera permanente, reforzando sus acciones durante los períodos de mayor afluencia de mexicanos al territorio nacional (Artículo 74) y sus colaboradores tienen por objeto informar, orientar y evitar abusos en contra de los migrantes mexicanos ya sea al momento de su ingreso, tránsito o salida de territorio nacional (Artículo 75). Para ello, durante los operativos se instalan módulos o puntos de observación atendidos por voluntarios de la sociedad civil (Artículo 76). *Si bien establece el apoyo de la sociedad civil no especifica la forma de intervención y ni las facultades u obligaciones de ésta.*

La Dirección General, previo Acuerdo con el Titular de la Unidad, dicta las directrices técnicas y operativas que deben observarse para la operación y el funcionamiento del Programa Paisano (Artículo 79). *Dichas directrices deben hacerse del conocimiento general, por lo que debería establecerse que su publicación*

sea en el *Diario Oficial de la Federación*.

En cada Delegación se designa a un servidor público que funge como Enlace Paisano, quien se encarga de la operatividad del Programa a nivel estatal (Artículo 80). Éste es propuesto por el Delegado respectivo, pero debe contar con la aprobación de la Dirección General para iniciar su proceso de ingreso al Instituto, que implica la obtención de la certificación que debe emitir el Centro de Evaluación y Control de Confianza (Artículo 81).

También hay servidores públicos adscritos a las oficinas de representación Estados Unidos de América, que fungirán como Representantes Paisano (Artículo 83).

Este Acuerdo no establece la forma de hacer efectiva la protección ante abusos de autoridad, es decir, no existe un mecanismo idóneo para que este programa tenga fuerza, ya que no menciona la posibilidad de denunciar el abuso de poder por parte de los servidores públicos, y tampoco establece los métodos para canalizar tales denuncias.

En general, este Acuerdo es un avance porque busca la protección de los migrantes, pero muchas de sus normas se necesitan aclarar, por ejemplo, las funciones de las autoridades involucradas, las formas de integración de cada Grupo Beta, la interacción con los migrantes, etc. Además se debe hacer hincapié en la protección de derechos humanos en la ejecución, no sólo como ideal a seguir, ya que no establece mecanismos de protección en algunas situaciones, por ejemplo el trato durante la repatriación por parte de la autoridad nacional.

Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2010)

La Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, establece que, atendiendo a los acuerdos internacionales que obligan al Estado mexicano a crear un cuerpo de oficiales especializados dedicados a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes y en razón de la expedición del *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*, publicado en 2009, se instauraron los Oficiales de Protección a la Infancia.

El objeto de esta circular es instruir el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados por algún familiar consanguíneo en primer grado que son alojados en una estación migratoria, o puestos a disposición de la autoridad migratoria (Artículo 1). *Con la reforma a la Ley de Migración, los niños, niñas y adolescentes no deben ser alojados en estaciones migratorias, salvo por alguna situación excepcional, siendo la regla remitirse al DIF.*

Con esta circular los OPIs tenían la encomienda principal de orientar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Actualmente, el Acuerdo de protección a migrantes no sólo se refiere a ellos, sino que abarca otros grupos vulnerables. Si bien, los oficiales especializados se crearon atendiendo a las disposiciones internacionales que pretenden la protección de los niños, niñas y adolescentes, en la actualidad se ha expandido a otros grupos como mujeres, adultos mayores, discapacitados, entre otros.

Entre las disposiciones de este Acuerdo, se establecía que las acciones de los OPIs seguían dos procedimientos diferenciados para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados: uno enfocado a los mexicanos y otro para los extranjeros (Artículo 5). Actualmente esta disposición no se aplica. Sin embargo, cualquiera que fuera el procedimiento, los OPIs hacían énfasis en que la intención primordial de la autoridad migratoria era proteger la integridad física y psicológica de los menores. Para ello debían entrevistar e informar sobre sus derechos y brindar atención médica. En caso de menores mexicanos

los oficiales estaban facultados para la recepción de éstos y su posterior redireccionamiento al DIF para su representación y asistencia jurídica y de orientación social (Artículo 6). En caso de menores extranjeros (Artículo 7):

- Se verificaba si ingresó a territorio nacional con algún familiar consanguíneo en cualquier grado. En caso de no ser así, el OPI debía identificarlo como niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado;
- Cuando el niño, niña o adolescente migrante extranjero era alojado con algún familiar consanguíneo, la representación consular o diplomática del país de origen era la única instancia facultada para verificar el vínculo familiar. Sin embargo, no se entablaba contacto alguno con la representación consular o diplomática si se detectaba que era posible solicitante de refugio;
- En caso de no ser posible conocer la nacionalidad, el OPI debía hacerlo del conocimiento del Encargado de la estación migratoria para que se realizaran las investigaciones necesarias para demostrar vínculos de nacionalidad con algún Estado, siempre y cuando el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado no fuese solicitante de refugio;
- En caso de persistir el desconocimiento de la nacionalidad del menor, se iniciaban los trámites para su reconocimiento como apátrida.

En esta Circular el niño, niña o adolescente extranjero no gozaba de la misma protección que el nacional, ya que éste último era canalizado al DIF inmediatamente a su recepción. En cambio el extranjero si podía ser alojado en alguna estación migratoria, en cuyo caso el DIF debía brindar atención en los servicios de representación, asistencia jurídica y orientación social. Asimismo, en caso de menores no acompañados, el OPI debía solicitar inmediatamente al Encargado de la Estación Migratoria que se canalice al niño, niña o adolescente migrante no acompañado a una institución especializada para su debida atención. Sin embargo, esto podía no suceder, por lo que se debía albergar en la estación migratoria previa verificación por parte de los OPIs para que las estaciones migratorias contaran con todas las condiciones que fueran necesarias en atención a su situación de vulnerabilidad (Artículo 8). En este sentido, se observa que la expedición de la Ley de Migración protege en igual medida a los niños, niñas y adolescentes tanto mexicanos como extranjeros, ya que no deben ser alojados en estaciones migratorias en ningún caso, salvo por circunstancias extraordinarias.

En caso de menores extranjeros, el OPI fungía como acompañante del niño, niña o adolescente migrante extranjero (Artículo 7, fracción IV) en la práctica del examen médico; además otorgaba llamadas telefónicas, para garantizar el principio de unidad familiar y salvaguardar el derecho que tienen de mantener contacto con sus familiares, e informaba en un lenguaje adecuado a su desarrollo y edad los derechos que tenían como posible víctima del delito de trata de personas (Artículo 7, fracción IV). También podía ser asistido por el representante diplomático o consular de su país excepto si se trataba de un solicitante de refugio.

Por otra parte, atendiendo al deseo del niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado, a las particularidades de cada caso y al interés superior del menor se resolvía su situación teniendo como posibilidades la repatriación o la solicitud de refugio o la protección complementaria (Artículo 9). Respecto del interés superior, actualmente quién lo determina se establece en la Ley de Migración, su Reglamento y el Acuerdo de lineamientos de protección a migrantes.

En este sentido, el Artículo 10 establecía que en aquellos casos en los que el niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado no sea solicitante de refugio o no se le otorgue el mismo y se identifique que la repatriación puede generarle una afectación, el INM debería, en coordinación con el consulado respectivo, analizar las alternativas jurídicas y/o humanitarias temporales o permanentes, incluyendo la protección complementaria, de conformidad con lo establecido en el derecho internacional y la legislación federal o local aplicable. Actualmente dicha decisión es tomada por el personal especializado, con base en

los requisitos contenidos en el Artículo 173 del Reglamento de la Ley de Migración.

Entre las obligaciones de los OPIs se encontraba la de portar el uniforme y los distintivos que se determinen, con el propósito de que sean debidamente identificados. También debían ser asignados tomando en cuenta entre otros factores, el género y edad del niño, niña o adolescente migrante no acompañado (Artículo 4).

Esta Circular contiene un procedimiento de repatriación más detallado en cuanto a las actuaciones de los OPIs en relación a los niños, niñas y adolescentes, esto en comparación con el Acuerdo de lineamientos de protección a migrantes. Sin embargo, éste último protege más los derechos de los migrantes en situación de vulnerabilidad. Así pues las reglas del Artículo 11 constituían un avance. Sin embargo, ciertos puntos importantes no se trasladaron al Acuerdo de protección a migrantes, como son:

III.- Se contactará al Representante Diplomático o Consular y se le notificará la fecha y la hora en la que tendrá efecto la repatriación, solicitando la presencia de la institución encargada de la protección a la infancia del país de origen;

IV.- Antes del viaje, se le practicará examen médico que certifique su buen estado de salud y que se encuentra en condiciones para viajar;

V.- El OPI deberá acompañar al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado hasta su país de origen;

VI.- El OPI debe llevar el original del oficio de salida, procurando recabar en el mismo el sello y/o firma de la autoridad migratoria receptora y cerciorarse de que la institución de protección a la infancia se encuentre presente, solicitando que un representante de dicha institución firme el oficio de salida y el examen médico, y

VII.- El OPI deberá solicitar en caso de existir reciprocidad por parte del gobierno receptor, que se le practique un examen médico al niño, niña o adolescente migrante extranjero no acompañado en el país de origen a fin de ratificar su buen estado de salud.

Asistencia Humanitaria a Grupos Vulnerables

Con solicitud de información número 0411100025913, Insyde solicitó el documento que contenga las medidas de asistencia humanitaria a grupos vulnerables. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria y la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación informaron que la información solicitada se encuentra contenida en la Ley de Migración y su Reglamento, las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, así como el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración*.

Circular No. 001/2011, por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2011)

El Artículo 1 establece que ante la identificación de una persona extranjera víctima, el INM emitirá un Acuerdo en el que se le reconozca tal circunstancia. Dicho Acuerdo no prejuzgará sobre la comisión o no de actos delictivos y se emitirá con el único objeto de que la persona extranjera víctima tenga acceso a la protección que el Estado mexicano otorga a las víctimas de delitos.

Por víctima se entiende a la persona que, individual o colectivamente, haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal,

independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador y de la relación familiar que exista entre el perpetrador y la víctima (Artículo 2, fracción VII)

Independientemente de la situación migratoria de la persona extranjera víctima, se deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección y asistencia, así como solicitar la coadyuvancia necesaria por parte de las autoridades competentes (Artículo 3). Entre tales medidas se encuentran: atención médica y psicológica, información sobre sus derechos (sobre todo de acceso a la justicia), protección a su identidad y datos personales, y asistencia migratoria (Artículo 4).

En ningún caso se podrá obligar a la persona extranjera víctima a denunciar los hechos posiblemente constitutivos del delito, ni se podrá ejercer ningún tipo de presión, ni forzarlo a acudir a la realización de cualquier diligencia de carácter ministerial o judicial; si la persona extranjera decide denunciar los hechos ante el Ministerio Público, se deberá garantizar su acceso a la administración de justicia, facilitando todos los medios con los que se cuente para tal efecto (Artículo 5).

La autoridad migratoria puede seguir dos procedimientos: uno en el caso de que la persona víctima del delito se encuentre de manera regular en el país y otro en el caso de que se encuentre de manera irregular. En ambos casos, si así lo desea la posible víctima, se podrá canalizar a algún albergue, que puede o no pertenecer a la Red Nacional de Atención a Víctimas. En caso de que la persona extranjera víctima sea menor de edad será entrevistada y atendida por un Oficial de Protección a la Infancia de conformidad con la Circular 001/2010 (Artículo 6, apartado B, fracción II). Este Artículo no atiende al Acuerdo de protección a migrantes, emitido en 2012, en el que se contempla las formas de protección por parte del personal especializado en grupos vulnerables y por los grupos beta.

Asimismo, la autoridad migratoria deberá informar de forma clara a las personas extranjeras víctimas respecto del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado si existe una necesidad de protección internacional o un temor de regresar al país de origen; del derecho a la protección consular, excepto en los supuestos de ser solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado; y de los derechos a permanecer legalmente en el territorio nacional; a participar en el procedimiento penal respectivo y a ser repatriado a su lugar de origen (Artículo 6, apartado B, fracción II). De solicitarse el reconocimiento de la condición de refugiado, el INM deberá notificar de inmediato a la COMAR para que se inicie el procedimiento respectivo (Artículo 6, apartado B, fracción IV). En caso de que se determine no reconocerle dicha condición, ni que se le otorga Protección Complementaria, la víctima será documentada como No Inmigrante, característica de Visitante y modalidad de Protección Internacional y Razones Humanitarias (Artículo 9).

Cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes serán canalizados de forma inmediata a algún albergue o refugio especializado; si son solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, el albergue o refugio no podrá contactar a la autoridad consular (Artículo 6, apartado B, fracción VI, inciso a). Si es su voluntad denunciar los hechos ante la autoridad ministerial, el INM deberá garantizar el acompañamiento del niño, niña o adolescente ante el Ministerio Público, así como solicitar el acompañamiento consular, excepto en los casos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o de asilo; en caso contrario, el albergue o refugio especializado no podrá hacer contacto con las autoridades ministeriales (Artículo 6, apartado B, fracción VI, inciso b). Todas las decisiones relacionadas con los niños, niñas y adolescentes deben tomarse considerando el principio del interés superior del niño (Artículo 6, apartado B, fracción VII)

En el caso de víctimas de trata de personas, se deberá asegurar que éstas no sean alojadas en una estación migratoria, ni en lugares habilitados para tal efecto (Artículo 6, apartado B, fracción VIII).

La resolución de la situación migratoria de las personas extranjeras víctimas podrá consistir en: repatriación voluntaria, regularización, cambio de calidad o característica migratoria o reconocimiento de la condición de refugiado u otorgamiento de protección complementaria (Artículo 7).

Esta Circular debe ser complementada con el Acuerdo que contiene los lineamientos para la

protección de migrantes, ya que en él se encuentra la forma de actuación por parte de las autoridades especializadas para atender a migrantes víctimas de delito.

La Detección e Identificación de Migrantes Víctimas de Delito

Con solicitud de información número 0411100038013, Insyde solicitó el documento que contenga el procedimiento que debe seguirse en las estaciones migratorias para determinar si un migrante ha sido víctima de algún delito. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria informó que dicho procedimiento se encuentra contenido en el Capítulo Segundo del Título Séptimo del Reglamento de la Ley de Migración.¹⁶⁴ Sin embargo, aunque el procedimiento ahí detallado se titula *Procedimiento para la Detección, Identificación y Atención de Personas Extranjeras Víctimas de Delito*, el Artículo 178 estipula únicamente que ‘cuando la autoridad migratoria tenga indicios de que una persona es posible víctima de la comisión de un delito, le practicará una entrevista para corroborar su situación de vulnerabilidad...’ Es decir, no se explica cómo los agentes migratorios pueden obtener los mencionados indicios de una posible victimización para luego proceder a realizar la entrevista.

De hecho, personal del INM entrevistado al respecto expresó que puede haber distintas estrategias para la detección e identificación de las víctimas. Los migrantes pueden manifestar su malestar de distintas formas, pero se nota en su conducta –el llanto, la falta de apetito, el insomnio– que están presentando un trastorno por estrés postraumático. No se le puede obligar a una persona a abrirse hacia el OPI, así que este último no puede hacer más que esperar, observar y tratar de ganarse la confianza de la persona. Si a través de este acercamiento la víctima no es detectada, no se le puede dar la atención que requiere.¹⁶⁵

La Detección de Víctimas de Trata

Con solicitud de información número 0411100071512, Insyde pidió el documento que contenga el protocolo de detección de víctimas de trata de personas y que indique el tipo de personal que está autorizado para detectar y atender este tipo de caso, el tipo de atención que se les brinda a las víctimas, y el área que se les asigna en la estación migratoria y/o estancia provisional para su protección. En respuesta, la Unidad de Enlace confirmó la inexistencia del protocolo. En este contexto, una investigación realizada por el Instituto para las Mujeres en la Migración, A.C., encontró que las Delegaciones Federales recurren a una serie de documentos y protocolos muy distintos para identificar a víctimas de la trata de personas en sus operativos.

¹⁶⁴ Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGCVM/DEM/INFOMEX/552/2013.

¹⁶⁵ Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

Tabla 5-1 Documentos y Protocolos que las Delegaciones Federales Utilizan para la Detección de Víctimas de Trata

Respuestas	Número de Ocasiones
No cuentan con información, o ésta sólo es de conocimiento de las Oficinas Centrales.	16
La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y su Reglamento.	4
Protocolo para Prevenir, Sancionar y erradicar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.	3
Protocolo de Palermo firmado el 06 de abril de 1852 y la Convención de Viena que entró en vigor el 24 de abril de 1964.	1
Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes.	1
La Circular Número INM/334/2010 sobre Procedimiento que deberá seguir el INM en la Detección, Identificación y Atención a Víctimas del Delito.	1
Guía Anotada del Protocolo Completo de la ONU Contra la Trata de Personas.	1
Normas Fundamentales de Derechos Humanos para el Trato de Víctimas de la Trata de Personas. Manual Contra la Lucha de la Trata de Personas.	1
Manual de Procedimientos para la Detección de Posibles Víctimas de Trata de Personas.	1
Circular Interna INM/0945/2008, Oficio INM 334/2010, Oficio INM/CJ/104/2011, Circular 001/2011 y Decreto de Fecha 6 de Enero de 2011, por el Cual se Aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012 (Nayarit).	1
Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura, en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la CIRCULAR en la que se instruye el Procedimiento que deberá seguir el INM en la Detención, Identificación y Atención de Personas Extranjeras Víctimas del Delito (Jalisco).	1
Cuestionario para identificar Personas Víctimas del Delito de Trata, emitido por el SICATEM (Sistema de Control y Aseguramientos y Traslados en Estaciones Migratorias) proporcionado por la Dirección de Estaciones Migratorias (Durango).	1
Cuestionario que se aplica a los Extranjeros-as (Menores de Edad) que hayan sido asegurados Cuando están ya en la Estación Migratoria. En el Caso de Personas Adultas se realiza una Entrevista Directa en la que puede proporcionar Información Propia de una Víctima (Chiapas).	1
Circular Número 001/ 2011, suscrita por el Licenciado Salvador Beltrán del Río Madrid, publicado en el Diario Oficial de la Federación el Día 07 de Junio de 2011 (Coahuila).	1
Acta Circunstanciada y Declaración (BCS).	1

Fuente: Instituto para las Mujeres en la Migración A.C. ¿Qué nos cuentan...? Información pública sobre las mujeres en la migración. Número dos, s/f.

Protocolos

Con solicitud de información número 0411100037013, Insyde solicitó el protocolo que sigue el INM para el tratamiento de la población vulnerable durante todo el proceso administrativo de gestión migratoria. En respuesta, el INM afirmó que los servicios que se brindan a este sector poblacional se encuentran detallados en la Ley de Migración y su Reglamento así como en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración*.¹⁶⁶ Esto sugiere que el INM carece de un protocolo que oriente la actuación de los agentes federales en la protección y atención a personas migrantes vulnerables. Cabe mencionar que la CNDH reporta estar preparando un protocolo para la asistencia a migrantes víctimas.¹⁶⁷

166 Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGCVM/DEM/INFOMEX/581/2013, 7 de junio de 2013. Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGPMV/597/2013, 9 de mayo de 2013.

167 Entrevista a Sergio Villareal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos

5.2 La Protección de los Migrantes

5.2.1 El Programa Paisano

El Programa Paisano fue creado en 1989 a petición de los mexicanos que regresaban a su país en períodos vacacionales y habitualmente eran extorsionados por agentes aduanales.¹⁶⁸ Hoy día el Programa aún está dirigido a asistir a los ciudadanos mexicanos radicados en Estados Unidos que visitan su país de origen en determinadas épocas del año, en específico, Semana Santa, en verano y la semana de Navidad. Opera a través de una Comisión Intersecretarial integrada por 21 dependencias federales, y coordinada por el INM. Los principales servicios que brinda incluyen la atención telefónica a través de un *call center*; el incremento de la franquicia fiscal (el monto permitido de mercancías que se pueden introducir al país por persona sin pagar impuestos); y la entrega de la *Guía Paisano*, esencialmente un directorio de instituciones que expone los servicios que éstas ofrecen y los requisitos que el ciudadano tiene que cumplir para realizar los trámites correspondientes. La atención se da en más de cien puntos de observación, operados por observadores de la sociedad civil, que se instalan en lugares tales como los puentes y aeropuertos internacionales, las garitas aduanales, las centrales de autobuses, las carreteras y los centros comerciales.¹⁶⁹

Tradicionalmente el Programa se ha caracterizado por existir más en los discursos de los funcionarios que en la realidad. Por ejemplo, cuando un ciudadano transitando las carreteras del país era extorsionado por policías, pudo comunicarse con un *call center*, pero ese hacía poco más que recibir la queja e incorporarla en las estadísticas oficiales.¹⁷⁰ La intención del Comisionado Vargas es transformar el Programa Paisano de tal manera que quienes pidan auxilio o quieren presentar una queja sean atendidos por personas capacitadas y experimenten una asistencia efectiva, sea en casos de una rueda pinchada o de extorsiones.¹⁷¹ Aún es prematuro juzgar el grado en que estas intenciones se hayan convertido en acciones.

Como indican las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control, el Programa Paisano no ha estado exento de malas prácticas. Sin embargo, es fundamentalmente un programa administrativo, por lo cual no exhibe el nivel de corrupción y abusos que caracterizan los procesos de internación y regularización de extranjeros, así como los operativos de control y verificación migratoria.¹⁷²

5.2.2 El Programa de Repatriación Humana

El Programa de Repatriación Humana inició como proyecto piloto en 2007 en la ciudad de Tijuana. Inicialmente careció de presupuesto, y el personal encargado de recibir a los destinatarios no contó ni con capacitación ni con la capacidad de ofrecer a los repatriados una verdadera atención.¹⁷³ En esa época la inscripción al programa se dió automáticamente en el momento en que los migrantes deportados aceptaron hacer una llamada a su comunidad de origen.

El Programa de Repatriación Humana, que fue formalmente establecido en 2008, tiene como objetivo la recepción de connacionales repatriados de Estados Unidos y la reincorporación a sus comunidades

Humanos, Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

168 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

169 *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 13.

170 Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Honorable Cámara de Diputados, LXII Legislatura, con el ingeniero Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, llevada a cabo el 10 de abril de 2013, 31.

171 *Ibid.*, 32.

172 Entrevista a Juan Rodríguez, Visitador General, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

173 Entrevista a Rodolfo Cruz Piñeiro, Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

con opciones de desarrollo. Cuenta con la colaboración de instancias de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, así como organismos internacionales, y opera a través de nueve módulos de atención ubicados en los cuatro estados de la frontera norte (Tijuana y Mexicali en Baja California; Ciudad Juárez y Ojinaga en Chihuahua; Nogales en Sonora; Ciudad Acuña y Piedras Negras en Coahuila; así como Matamoros y Nuevo Laredo en Tamaulipas).¹⁷⁴ La atención brindada a través del Programa consiste en la orientación y canalización para la obtención de alimentación, vestido, albergue, atención médica, comunicación telefónica, capacitación y ofertas laborales, así como traslados a las comunidades de origen o de residencia.

Se podría argumentar que el Programa se hace necesario, porque los migrantes mexicanos deportados de Estados Unidos entran forzosamente por lugares peligrosos donde son presa fácil para el crimen organizado. Por un lado, las deportaciones se dan en horas nocturnas cuando la presencia de la autoridad mexicana es escasa.¹⁷⁵ Por otro lado, en algunas zonas, como en partes de Baja California y Sonora, los migrantes son devueltos con los brazaletes que les fueron puestos en los centros de detención migratoria estadounidenses y que constituyen un identificador muy reconocible.¹⁷⁶ Además, según afirmó un funcionario entrevistado, 'es fácil reconocer a los migrantes por su humilde indumentaria'.¹⁷⁷ Todos estos elementos los convierten en presas apetecibles para los grupos delincuenciales que operan en la frontera, pero también para policías que buscan extorsionar a quienes encuentran sin papeles. En este sentido debe considerarse positivo el hecho de que se les dé información y una contribución económica para el transporte.

Sin embargo, se ha encontrado que el trato brindado por parte del INM depende mucho del criterio de los distintos encargados del Programa. En lugares como Mexicali, por ejemplo, se ha cuestionado el trato inhumano que a veces se les brindaba a los migrantes.¹⁷⁸ Tradicionalmente, el Programa ha contado con un presupuesto muy limitado para la cantidad de repatriados. En la actualidad se reporta que si bien se trata de un programa permanente, el año pasado el gobierno dejó de destinarle fondos.¹⁷⁹

Un reto aún mayor lo constituye la falta de empleo en las comunidades de origen de los deportados. Muchos de ellos se salieron de sus lugares precisamente debido a las precarias oportunidades económicas. Además, un gran número de quienes hayan sido deportados en tiempos recientes tenían muchos años de vivir en Estados Unidos y tienen ahí su vida y su familia. Por consiguiente, el interés de estas personas no es reintegrarse a sus comunidades de origen. Más bien, la mayoría busca regresar a Estados Unidos de forma indocumentada, y quienes no lo logran se quedan –por lo menos en el corto plazo– en las ciudades fronterizas a buscar algún trabajo temporal.¹⁸⁰ Sin querer, los deportados rebasan a las comunidades fronterizas que –en términos de infraestructura y capacidades– no están preparadas para la llegada de este sector poblacional. Sin embargo, como México no da seguimiento a sus ciudadanos repatriados, se desconoce cuántos regresan a Estados Unidos o qué sucede con quienes se quedan –aunque sea temporalmente– en su país de origen.¹⁸¹

A raíz de la problemática de los migrantes mexicanos repatriados está la ausencia tanto de una política de retorno como de una política de reintegración en las comunidades.¹⁸² No obstante, una pregunta más general sería si el INM es la institución indicada para ofrecer atención a los repatriados. Con

174 *Notas y Estadísticas Actuales*. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013, 39.

175 Entrevista a Evaristo Mendoza Paredes, Director General, Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), Oficina Sonora, Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

176 Entrevista a Alejandra Ocadiz Hernández, Directora, Centro de Atención a Migrantes (CONOFAM), Monterrey, 3 de octubre de 2012.

177 Entrevista a Evaristo Mendoza Paredes, Director General, Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), Oficina Sonora, Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

178 Entrevista a Mónica Leticia Oropeza Rodríguez, Coordinadora, Albergue del Desierto, Mexicali, 19 de octubre de 2012.

179 Entrevista a Víctor Hermosillo, Senador de la República, Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

180 Entrevista a Rodolfo Cruz Piñeiro, Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

181 Entrevista a Víctor Hermosillo, Senador de la República, Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

182 Entrevista a Rodolfo Cruz Piñeiro, Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

la asignación del Programa de Repatriación Humana se le da al Instituto más atribuciones de lo que puede –y a lo mejor debería– realizar con los limitados recursos que tiene. Aunque el INM pueda facilitar traslados o la obtención de documentos de identidad, no le compete fomentar el desarrollo en las comunidades. En vez de incrementar cada vez más las funciones del INM, se tendrá que fortalecer la coordinación entre las dependencias del Estado en sus tres niveles.¹⁸³

5.2.3 Los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta)

El Origen de los Grupos Beta

Los Grupos Beta tienen su origen en un proyecto piloto que inició en 1990 en la ciudad de Tijuana. En aquel entonces se contó con 45 elementos no uniformados con armas cortas que se hacían pasar por migrantes para interceptar a delincuentes e impedir asaltos a migrantes mexicanos indocumentados que buscaban ingresar a Estados Unidos. Integrados completamente por policías de distintas corporaciones, el Grupo Beta se opuso a polleros, asaltantes y narcotraficantes, y los enfrentamientos armados que se dieron en esa época causaron varios fallecidos.¹⁸⁴

Ese experimento inicial dio lugar a que el Colegio de la Frontera Norte, por iniciativa del investigador Jorge Bustamante, propusiera la formalización y reorientación de los Grupos Beta, pasando de la protección policial al apoyo humanitario para los migrantes. La propuesta se enfocó en la necesidad de un presupuesto propio y de la profesionalización de los Grupos que se iban formando.¹⁸⁵ Dado que los grupos del narcotráfico se hicieron demasiado fuertes para que los Grupos Beta pudieran enfrentarlos, se decidió iniciar su transformación hacia el brazo humanitario que constituyen hoy en día.¹⁸⁶ Es así que a finales de la década de los noventa se inició el proceso de depuración y de desarme de los Grupos Beta, proceso que fue completado en 2002. Como anteriormente los estados y municipios no tenían a quien asignar a los Grupos Beta, más que elementos sancionados por su mala conducta, se hizo necesaria una amplia depuración. Esta limpieza resultó en amenazas contra el entonces Coordinador Nacional de los Grupos Beta y el asesinato de su mano derecha y Coordinador del Grupo Beta en Tenosique, José Ángel Martínez Rodríguez.¹⁸⁷

A partir de entonces los Grupos Beta han estado integrados por los tres niveles del Estado, comprendiendo elementos federales y personas comisionadas por los estados y municipios. La participación de los tres niveles se dio para hacer eficientes los recursos, ya que los integrantes federales perciben aproximadamente MX\$18,000.00 al mes, mientras las personas comisionadas reciben una recompensa de aproximadamente MX\$2,000.00 al mes. Los primeros, aparte de tener que cumplir con los exámenes físicos, también tienen horarios más relajados y un mejor acceso a capacitaciones. Si bien entre los integrantes comisionados de los estados y municipios podrían estar personas con el perfil idóneo, se suele mandar a quienes estén disponibles, a menudo policías y militares.¹⁸⁸ Estas circunstancias contradicen el espíritu humanitario que se atribuye a los Grupos Beta.

183 Entrevista a Sergio Villarreal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

184 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

185 Entrevista a Rodolfo Cruz Piñero, Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

186 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

187 Entrevista a José Alberto Cuatzil Sandoval, Coordinador Nacional de los Grupos Beta (1998-2003), Instituto Nacional de Migración (INM). Actualmente Subdirector de Área de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de La Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Ciudad de México, 11 de julio de 2013.

188 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

De hecho, el blanco de la depuración inicial fue el desarme, pero continuó bajo los parámetros de actuación policiaco-militar. En otras palabras, a los integrantes se les entregaron cartillas de derechos humanos, sin determinar cuán efectivamente protegían los derechos de los migrantes. Según un ex integrante de los Grupos Beta, hasta el día de hoy siguen intactas en ellos las viejas estructuras que no logran privilegiar la protección de los migrantes, 'sino piensan en chingar a quienes entraron irregularmente al país'¹⁸⁹. El mismo entrevistado afirmó que son individuos que cumplen con las tareas mínimas de recorridos y acciones de asistencia humanitaria, pero no se comprometen con más.¹⁹⁰ Desde luego ingresaron a los Grupos Beta personas con una visión de derechos humanos y que buscan que ésta sea reflejada en su trabajo. Sin embargo, al toparse con las estructuras de antaño, algunos empezaron a dedicarse a malas prácticas, incluidas las extorsiones a migrantes, otros no se acostumbraron y se salieron de los Grupos Beta.¹⁹¹

Una Mirada a los Grupos Beta a través de los Acuerdos de Creación

Con solicitud de información número 0411100025413, Insyde pidió el documento que contenga los convenios de creación de todos los Grupos Beta que se encuentran actualmente en operación. En respuesta, la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación puso a disposición copias simples de 19 Acuerdos de Creación, es decir, faltaron dos ejemplares, ya que en la actualidad existen 21 Grupos Beta. Insyde interpuso un recurso de revisión para reclamar los dos faltantes Acuerdos. Sin embargo, el IFAI decidió desestimar ese recurso, porque la recurrente no envió copia de los Acuerdos de creación con los que ya se contaba. Por consiguiente, el análisis que a continuación se presenta se refiere únicamente a la creación de 19 Grupos Beta.

El primer Acuerdo de Creación del Grupo Beta fue firmado en Matamoros, Tamaulipas, el 25 de julio del 1995, llevaba por nombre Grupo Ébano y tenía como objetivo la protección de los migrantes. Sin embargo, ninguna de sus cláusulas establecía las formas de protección; por el contrario, facultaba a dicho Grupo para realizar actividades de prevención y lucha contra conductas ilícitas y antisociales en general, es decir, que tales conductas podían abarcar tanto a grupos delictivos como a los propios migrantes. De ello se puede desprender que podían incluso actuar contra los migrantes si presentaban una conducta antisocial, lo cual es aún más grave, ya que no eran sólo las conductas posiblemente constitutivas de delitos.

Este Acuerdo no contiene las formas de protección de los derechos de los migrantes, sino que se creó para que el Grupo Ébano estuviese encaminado a la detención de los mismos, como se observa en su Cláusula 4. Además, mantenía un carácter discrecional, ya que en ninguna cláusula se establecen las facultades y obligaciones de este Grupo. En él, el Procurador de Justicia del Estado era fundamental, ya que formaba parte del Comité Técnico. Asimismo, el Oficial de Enlace mantenía una relación estrecha con la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Estas disposiciones se repiten en los Acuerdos de Tijuana, Baja California; Tecate, Baja California; Tapachula y Pijijiapan, Chiapas; Nogales, Sonora; Agua Prieta, Sonora; Comitán de Domínguez, Chiapas; Balancán y Tenosique, Tabasco; Mexicali, Baja California; y Piedras Negras, Coahuila. Cada Acuerdo se amoldó a los requerimientos de cada municipio, cambiando en aspectos no muy relevantes.

En el convenio de San Luis Río Colorado, Sonora (28 de abril de 2004) hay grandes cambios, ya que se integra con más fuerza la figura del Instituto Nacional de Migración como institución encargada de definir el marco organizacional del Grupo Beta; evaluar el desempeño y actuación de sus elementos; programar cursos de formación y capacitación para el personal; entre otras prerrogativas las cuales no eran definidas en los anteriores Acuerdos que ni siquiera se establecían una Cláusula destinada especialmente al INM.

189 Ibid.

190 Ibid.

191 Ibid.

Elimina la detención por conductas ilícitas o antisociales, y establece como objetivo la protección de los derechos humanos de los migrantes que transitan en el municipio, así como su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Es así que se empiezan a definir las formas de protección a migrantes, ya que el convenio establece la obligación de los agentes de acatar el Código de Conducta del INM; proteger y auxiliar a los migrantes afectados por las condiciones naturales adversas o por violación a sus derechos humanos; brindar atención permanente a los migrantes, en zonas de internación y tránsito de alto riesgo; apoyar y colaborar en los programas de protección y apoyo a migrantes que establezcan los organismos públicos y privados, de carácter nacional e internacional; participar y apoyar las campañas oficiales educativas, de salud pública, asistencial, cultural deportiva, recreativa y artística a favor de los migrantes y sus familias; difundir y participar en campañas en beneficio de los migrantes; entre otras (Cláusula 4).

También detalla la integración de la Comisión Técnica, sus funciones, las funciones de sus integrantes y las formas de sesionar. En los anteriores Acuerdos el Procurador General de Justicia del Estado formaba parte de la Comisión, pero en éste ya no aparece, como tampoco aparece el Oficial de Enlace.

Los primeros Acuerdos eran poco claros en cuanto a las formas de participación que tenían los municipios, los estados y la federación, pero en este convenio las funciones del gobierno estatal y del municipio se amplían y explican de mejor manera. Así pues, tanto estados como municipios coadyuvan en la definición del marco organizacional, diseño y desarrollo de los instrumentos para evaluar el desempeño y actuación de los elementos y en la programación de cursos para la formación del personal.

Esto se repite en los convenios de Sáric y Plutarco Elías Calles, ambos municipios de Sonora y Ascensión, Chihuahua. Hasta este momento los Acuerdos o convenios eran celebrados entre los municipios, las entidades federativas y la federación, y cada Grupo tenía su nombre propio. Posteriormente, se celebraban entre los estados y la federación dejando de crear Grupos con nombres propios, para dejarlos como Grupos Beta.

El 16 de agosto de 2004 se celebra otro Acuerdo en Sonora el cual es el primero de los posteriores Acuerdos firmados únicamente entre las entidades federativas y la federación. Repara el sentido de los primeros Acuerdos ya que en su primera Cláusula 1 establece la tarea de prevención de conductas ilícitas y antisociales en perjuicio de los migrantes, así como la prevención, orientación, seguridad, auxilio y protección de sus derechos humanos.

Entre sus líneas de acción se encuentran: apoyar a trabajadores migrantes y sus familias; proteger a mujeres y menores migrantes; brindar seguridad fronteriza; crear, habilitar y operar estaciones migratorias (lo que le otorga demasiado poder, ya que la creación de estaciones migratorias debe realizarse por determinadas autoridades); apoyar y facilitar el ingreso, estancia, tránsito y salida del territorio nacional de los mexicanos que residen o laboran en el extranjero, cuando visiten o regresen al país; establecer redes de comunicación y localización de migrantes; entre otras (Cláusula 2). Estas líneas de acción se instrumentan a través de convenios específicos entre la SEGOB, el INM y el Gobierno estatal (Cláusula 3).

Desafortunadamente, este Acuerdo deja de lado los avances sobre la integración de la Comisión Técnica, sus funciones y las de sus integrantes, y las formas de sesionar; asimismo, elimina también las formas de participación de los estados y los municipios como lo estableció el convenio de San Luis Río Colorado.

Esto se repite en los convenios de Chihuahua (2005 y 2007), Chiapas (2010) y Oaxaca (2010). Aunque en los últimos tres hay modificaciones pequeñas, como el cambio de la palabra “apoyo” por “asistencia social humanitaria,” ninguna es sustancial.

Como se puede observar ha habido tres grandes “modelos” de creación de Grupos Beta, aunque ninguno creado con posterioridad a la expedición de la Ley de Migración. Cada Acuerdo en lo particular obedece a las necesidades y recursos del lugar en que realizará sus funciones. Por ejemplo, el Grupo original constaba de cinco elementos, pero en los diferentes Acuerdos varían las cifras de integrantes, pudiendo

ser más de 20 elementos. De igual forma, el Comité Técnico ha variado en sus funciones e integración, eliminando el aspecto persecutorio que observaba la migración como conducta delictiva e integrando figuras más democráticas.

Hasta el momento faltan algunas cosas por regular, sobre todo aquellas que se deben acatar debido a la expedición del *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración*, en lo que se refiere a la integración de los Grupos (Coordinador y agentes). También falta regular la participación de la sociedad civil y los programas especiales, y establecer la vigencia de cada convenio, ya que ninguno de ellos aclara si se derogan los anteriores Acuerdos.

Tabla 5-2 Grupos Beta, por Ciudad y Estado

Estado	Ciudad
Baja California	Tijuana
	Tecate
	Mexicali
Chiapas	Tapachula
	Tuxtla Gutiérrez
	Arriaga
	Palenque
	Comitán
Chihuahua	Ciudad Juárez
	Puerto Palomas
Coahuila	Piedras Negras
	Ciudad Acuña
Oaxaca	Ixtepec
	San Luis Río Colorado
Sonora	Sonoyta
	Sásabe
	Nogales
	Agua Prieta
Tabasco	Tenosique
Tamaulipas	Matamoros
Veracruz	Acayucan

Los Grupos Beta en la Actualidad

Según el INM, la visión de los Grupos Beta es

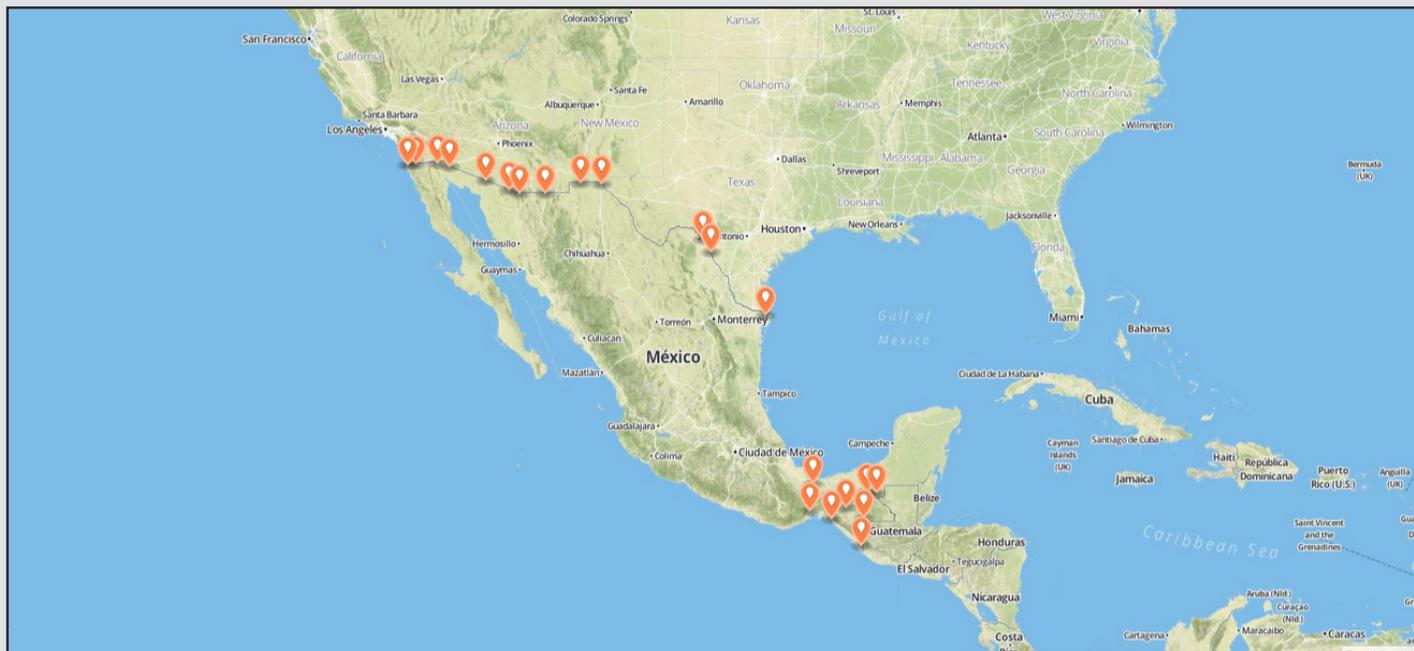
...la de un grupo no armado, especializado en labores de rescate, primeros auxilios, asistencia social y protección de los derechos humanos, con colaboradores calificados y motivados, infraestructura adecuada, procesos y procedimientos establecidos y claros, y que cuenten con herramientas tecnológicas modernas que optimicen sus funciones.¹⁹²

A lo largo de los años la cantidad de los Grupos Beta y de sus integrantes ha aumentado progresivamente hasta cubrir tres zonas del país: la frontera norte, la frontera sur y la costa del Golfo. Actualmente existen 21 Grupos Beta en los siguientes lugares: Baja California (Mexicali, Tecate, Tijuana), Chiapas (Arriaga, Comitán, Palenque, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez), Chihuahua (Ciudad Juárez, Puerto Palomas), Coahuila (Ciudad Acuña, Piedras Negras), Oaxaca (Ixtepec), Sonora (Agua Prieta, Nogales, San Luis Río Colorado, Sásabe, Sonoyta),

192 Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño del Instituto Nacional de Migración, Formato de Descripción y Perfil de Puesto correspondiente a la Coordinación del Grupo de Protección a Migrantes Beta. Obtenido mediante solicitud de información 0411100037913.

Tabasco (Tenosique), Tamaulipas (Matamoros) y Veracruz (Acayucan).

Ilustración 5-1 Distribución Geográfica de los Grupos Beta



Fuente: Elaboración propia, con base en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Delegaciones_Regionales_Grupos_Beta

Aun así, tanto el número de Grupos Beta como el número de integrantes se mantienen muy bajo. Según los datos disponibles, los Agentes de Protección al Migrante alcanzaron su punto más alto en el año 2009 con 78, pero en mayo de 2013 sumaron únicamente 74, desplegados sobre todo en Chiapas, Sonora y Baja California.¹⁹³

193 Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGJDHT/UEAIPG/TRANSPARENCIA/0371/2013, 24 de junio de 2013.

Tabla 5-3 Número de Agentes de Protección a Migrantes, por Delegación Federal y Año

Delegación Federal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	2	20	19	20	21	20	18	16	16	16	14	14
Chiapas	7	31	22	23	24	23	17	19	18	18	22	21
Chihuahua	2			2	2	3	5	6	5	5	3	3
Coahuila	6	6	6	6	4	4	7	7	7	6	6	6
Distrito Federal												1
Jalisco									1	1	1	1
Sonora	2	8	7	11	14	14	15	15	14	14	16	16
Tabasco		2		3	3	3	3	5	5	5	4	4
Tamaulipas	2	4	4	3	4	3	2	5	5	5	4	3
Veracruz	3	2	4	6	4	5	5	5	5	5	5	5
Total	24	73	62	74	76	75	72	78	76	75	75	74

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100034213, 2013.

Cabe mencionar que la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación del INM, como parte de la Propuesta de Consolidación Organizacional del Instituto Nacional de Migración 2013, ha sugerido la creación de cuatro Grupos Beta más, uno en el centro del país (Lechería en el Estado de México) y tres en la costa del Golfo (Nuevo Laredo y Reynosa en Tamaulipas, y Tierra Blanca en Veracruz). Sin embargo, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013 no asignó recursos al INM para la creación de plazas.¹⁹⁴

Reclutamiento y Selección de los Integrantes

Con la transformación de los Grupos Beta hacia un brazo humanitario se dio la necesidad de cubrir otros perfiles entre sus integrantes. Los perfiles que se buscan son de médicos, personas capacitadas para brindar primeros auxilios, rescatistas, y paramédicos, además de que se exige una buena condición física. En la práctica, los perfiles existentes dentro de los Grupos Beta son más diversos que eso. Por ejemplo, el Coordinador del Grupo Beta de Mexicali se había desempeñado en la policía municipal.¹⁹⁵ El Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Licenciado en Administración de Empresas y Licenciado en Informática, entró al INM en el área informática antes de integrarse al Grupo Beta.¹⁹⁶ El Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Técnico Superior en Comunicaciones, laboró como agente federal de migración antes de ser promovido –a invitación de su superior– a su actual cargo.¹⁹⁷ A diferencia de estas experiencias, el Coordinador del Grupo Beta de Acayucan es un sociólogo que se cambió del área de administración del INM a la Dirección de los Grupos Beta.¹⁹⁸ Por último, el Coordinador del Grupo Beta de Tijuana es médico y fue reclutado en un momento en el que el Delegado buscó un perfil distinto al del policiaco-militar que tuvieron los anteriores Coordinadores. Además, fue una época en la que ocurrieron entre cinco y diez asesinatos diarios en Tijuana. Un integrante (Alejandro Rivera Menéndez) fue asesinado en 2008, el anterior Coordinador renunció por

194 Dirección de Organización y Evaluación del Desempeño, Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DOED/035/2013, 6 de marzo de 2013.

195 Entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

196 Entrevista a Carlos Castillo González, Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

197 Entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

198 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

amenazas y se exilió en Estados Unidos, y nadie quiso ser el nuevo Coordinador del Grupo.¹⁹⁹ En el caso de Tijuana, se mencionó también que los migrantes han empezado a irse mucho por el mar, por lo cual el perfil de los integrantes tiene que ajustarse para que el Grupo Beta pueda realizar los rescates en el mar que por ahora hace la Marina.²⁰⁰

La Capacitación de los Grupos Beta

Por lo general, los Coordinadores entrevistados consideraron que la capacitación que reciben los integrantes de los Grupos Beta es constante y muy adecuada.²⁰¹ Se reportó que toman cursos en temas como la psicología del desastre, primeros auxilios, rescate y salvamento, la trata de personas, derechos humanos, liderazgo y trabajo en equipo. Además, se observó que últimamente toman más cursos, hasta cuatro cursos por año por integrante.²⁰² Uno de los Coordinadores reconoció que en el trato con migrantes se pueden dar dificultades de comunicación, pero que la mayoría de los migrantes suele hablar español y que en otros casos se logra conversar sobre problemas básicos.²⁰³ Aun así, observadores cercanos afirman que a los Grupos Beta les hace falta una visión más humana y mayor preparación.²⁰⁴

Las Actividades de los Grupos Beta

Los Grupos Beta están facultados para realizar las siguientes acciones:

- *Orientación:* Informar a los migrantes respecto de los riesgos que enfrentan en su tránsito por México y de los derechos de los que gozan.
- *Búsqueda y rescate:* Realizar labores de búsqueda y rescate de migrantes extraviados o en situaciones de peligro, en coordinación con otras dependencias.
- *Asistencia social y humanitaria:* Brindar primeros auxilios y traslados a hospitales, apoyar con alimentos y medicamentos, facilitar llamadas telefónicas, y –para migrantes mexicanos devueltos de Estados Unidos– proporcionar descuentos en autobuses para el regreso a sus comunidades de origen.
- *Asistencia legal y recepción de quejas:* Ofrecer asesoría legal, recibir y atender quejas, canalizar denuncias ante las instancias correspondientes.

En la práctica, las actividades de los Grupos Beta suelen concentrarse en la orientación, los rescates y la asistencia humanitaria, en detrimento de la recepción de quejas sobre violaciones a los derechos humanos. La orientación consiste en brindar información sobre los peligros que los migrantes enfrentarán en el camino y la entrega de diversos folletos. Entre ellos destaca la *Cartilla de Derechos Humanos para los Migrantes* que explica qué derechos tienen los migrantes en México, advierte de los peligros que enfrentan durante el tránsito por el país, comenta las actividades de los Grupos Beta, anima a la denuncia y proporciona los números de teléfono de los Grupos Beta, de los consulados y de algunas dependencias relevantes del Estado mexicano. Otros folletos, a través de breves textos o dibujos, también advierten de los riesgos que implican la geografía del país, un transporte precario y actores criminales, ejemplifican medidas de protección contra la deshidratación, climas extremos y animales, y refieren a las actividades de los Grupos Beta y sus datos de contacto. Por lo general los Coordinadores entrevistados enfatizaron que únicamente se advierte de

199 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

200 Ibid.

201 Entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

202 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

203 Ibid.

204 Entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

los riesgos, pero se les deja a los migrantes la opción de seguir en el camino si así lo desean. En casos excepcionales, como el de Nogales, se trata de convencerlos que regresen a su país de origen.

Los rescates de migrantes heridos o perdidos se discute más adelante, por las implicaciones que tiene tanto la operación en zonas de alto peligro como la cooperación con otras dependencias.

La asistencia social y humanitaria comprende la repartición de sueros y alimentos no perecederos y fáciles de transportar, tales como atún y galletas (rico en proteínas) además de dulces, tales como barras de granola (ricas en energía).²⁰⁵ Se ofrece la facilitación de llamadas telefónicas, el traslado a hospitales y albergues o comedores, así como la obtención de prótesis para los migrantes mutilados, a través de la Cruz Roja.²⁰⁶ Asimismo, se facilitan descuentos para el traslado a las comunidades de origen y la entrega –a migrantes mexicanos deportados– de depósitos enviados por familiares.²⁰⁷ El Grupo Beta de Nogales permitió además que en su recinto la Iniciativa Kino, un proyecto binacional de la Iglesia Católica, instalara un módulo de salud que atiende heridas leves y proporciona medicamentos. A diferencia del Grupo Beta de Nogales, que recibe y reparte donaciones de ropa, el Grupo Beta de Tijuana no ha podido hacer lo mismo debido a ciertos obstáculos burocráticos, pero acordó con la Delegación la próxima creación de un centro de acopio para donaciones en las instalaciones del INM.²⁰⁸ El Grupo Beta de Tenosique hizo, a título personal, una recolecta de ropa para su entrega al albergue de La 72.²⁰⁹ En el caso de Ciudad Juárez se nota una posible subutilización del Grupo Beta, ya que no opera en una zona de fuerte flujo migratorio y tiene pocas labores que realizar.²¹⁰

En cuanto a la recepción de quejas, los Coordinadores reportaron que los migrantes valoran la alimentación y los primeros auxilios, pero que en su mayoría prefieren no hacer denuncias debido a la inversión de tiempo que implica y a la desconfianza en las autoridades.²¹¹ Aun así, afirmaron los Coordinadores, se les apoya a quienes quieran denunciar violaciones a los derechos humanos.²¹² Sin embargo, observadores cercanos reportan que los Grupos Beta son en realidad renuentes a recibir y canalizar quejas para evitarse problemas con los otros integrantes del INM y de otras dependencias.²¹³ Según el procedimiento establecido, se supone que el agente de protección levanta la queja, y el formato correspondiente estará firmado tanto por el migrante como por el Coordinador del Grupo Beta para que la queja pueda proceder. Sin embargo, en muchos casos las quejas no se levantan debido a uno o más factores.

Primero, depende del criterio del agente si levanta o no la queja, y como el horario de trabajo es de 08.00 a 16.00, hay agentes que no levantan quejas para no tener que quedarse en la oficina hasta muy noche.²¹⁴ Segundo, como los Coordinadores tienen que entregar estadísticas a las oficinas centrales, se

205 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

206 Entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

207 Entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

208 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

209 Entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

210 Entrevista a Rubén Salgado Bussey, Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

211 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

212 Entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

213 Entrevista a Rufino Esteban Domínguez Santos, Director General, Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012; entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

214 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

da preferencia a acciones que no implican un largo seguimiento. Tercero, dado que las quejas conciernen abusos de las autoridades federales, especialmente el Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal, muchos agentes de protección buscan desincentivar las quejas para no crearse problemas con sus amigos dentro de las dependencias o para evitar represalias.²¹⁵ Con esta intención, según un ex integrante de los Grupos Beta, se les suele decir a los migrantes que deberán quedarse encerrados en una estación migratoria, por la duración del proceso, momento en el que las personas pierden el interés en una queja.²¹⁶

En el fondo de esta actitud está la relación de colegas entre los agentes de protección y los agentes federales de migración. Aunque los Coordinadores entrevistados negaron que hubiera alguna coincidencia entre los recorridos de los Grupos Beta y los operativos del INM, ocurre con frecuencia que los agentes de protección acuden a determinado lugar y posteriormente se presentan agentes del INM, cosa que el Instituto también niega.²¹⁷ Asimismo, según varios entrevistados, hay integrantes de los Grupos Beta que sirven de informadores para los agentes migratorios.²¹⁸ La relación de mutua dependencia, producto de su pertenencia a la misma institución, podría minar el levantamiento de quejas y –en términos generales– la atención a migrantes.

El Desempeño de los Grupos Beta

El desempeño de los distintos Grupos Beta se ve mermado por distintas dificultades, desde limitados recursos materiales y humanos, hasta la presencia del crimen organizado en sus zonas de operación. Para entender la situación presupuestaria en la que se encuentran los Grupos Beta, cabe recordar que éstos son coordinados a través de las respectivas Delegaciones Federales (siendo el Delegado el jefe administrativo) y la Dirección de Protección al Migrante y Vinculación (siendo el Director el jefe estratégico). Mientras la Dirección se encarga de los fondos destinados a uniformes y folletos, las Delegaciones se encargan de los recursos para alimentos, gasolina, mantenimiento vehicular etc. Aunque los *Lineamientos en materia de Protección a Migrantes* establecen criterios al respecto, es fundamental el compromiso de los Delegados con los Grupos Beta.²¹⁹ A los Grupos Beta como tales no se les permite el manejo de fondos para evitar discrecionalidad y corrupción.

En términos generales, los Coordinadores de los Grupos Beta de Ciudad Juárez, Nogales y Tenosique consideraron que cuentan con suficientes recursos para realizar su labor, y los primeros dos afirmaron poder solicitar más fondos si fuera necesario.²²⁰ Sin embargo, observadores externos reportaron que los Grupos Beta en realidad experimentan problemas presupuestarios y que en ciertos casos los recursos se redujeron con el cambio de los Delegados.²²¹ Los recortes presupuestarios parecen afectar sobre todo la disponibilidad

215 Ibid.; entrevista a Fabienne Venet, Directora, Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración (INEDIM), Ciudad de México, 28 de mayo de 2013.

216 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

217 Entrevista a Rogelio Cipriano Méndez, Cónsul de Guatemala en Tenosique, Tenosique, 18 de septiembre de 2012; entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

218 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica); entrevista a Ana Lorena Delgadillo, Directora, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Ciudad de México, 22 de abril de 2013 (entrevista telefónica).

219 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

220 Entrevista a Carlos Castillo González, Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012; entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012; entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

221 Entrevista a Ricardo Machuca Hernández S.J., Director de Programas, Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales, 30 de octubre de 2012; entrevista a fermina Rodríguez, Directora, Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova,” Tapachula, 6 de septiembre de 2012; entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012; entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta, Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

de gasolina y el mantenimiento de los vehículos, lo cual afectaría la capacidad operativa.²²² Asimismo, en Acayucan se confirmó que los fondos a disposición del Grupo Beta son limitados y se agotan cuando suceden hechos no previstos, como un descarrilamiento del tren, catástrofes naturales o el incremento del flujo migratorio. Como no existe flexibilidad presupuestal, no se pueden solicitar más recursos conforme aumenta el número de migrantes que requieren asistencia.²²³

Según distintos entrevistados, los Grupos Beta suelen contar con un sólido número de equipamiento y vehículos, ambos buenos y caros.²²⁴ Sin embargo, en Sonora se ha observado una escasez vehicular.²²⁵ Asimismo, se ha notado que los vehículos son subutilizados en ciertos casos, ya que el número de recorridos realizados depende de cada Grupo.²²⁶ Más bien, se dan importantes limitaciones de personal. Por ejemplo, el Grupo Beta de Palenque cuenta únicamente con dos personas en el terreno.²²⁷ En el estado de Sonora, tienen insuficiente personal para realizar búsquedas en el desierto, tarea para la cual se necesitarían doce personas.²²⁸ En Veracruz, donde se juntan los trenes proviniendo de Chiapas y Tabasco, los recorridos son los más largos de todos los Grupos Beta del país debido a la extensión del estado. Sin embargo, los seis agentes de protección radicados en Acayucan son insuficientes como para acudir con la debida frecuencia a las cuatro paradas del tren a las que acuden: Coatzacoalcos (tres veces por semana), Medias Aguas (cuatro a cinco veces por semana), Tierra Blanca (dos veces por semana) y Río Blanco (una vez cada 15 días).²²⁹ Por otra parte, cada mes se comisiona a un agente de protección de los distintos Grupos Beta para Sonora e Ixtepec para compensar por la escasez de personal en estos lugares.²³⁰ Este último grupo, a pesar de haber iniciado sus labores en 2010, todavía no tiene plazas vacantes.²³¹ Cabe destacar que los integrantes de los Grupos Beta se dividen en personal administrativo y operativo. Los primeros, si bien pueden participar en actividades en el terreno, suelen dedicarse a hacer guardia en la oficina, llevar el libro de actividades y encargarse del combustible.²³² Estas circunstancias reducen su capacidad operativa.²³³

222 Entrevista a Rogelio Cipriano Méndez, Cónsul de Guatemala en Tenosique, Tenosique, 18 de septiembre de 2012; entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

223 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

224 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

225 Entrevista a Rafael Larraenza, Director. Ángeles del Desierto, San Diego, Estados Unidos, 6 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México); entrevista a Evaristo Mendoza Paredes, Director General, Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), Oficina Sonora, Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

226 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

227 Entrevista a Hermana Nelly Ríos Ruiz, Casa del Caminante "J' Tatic Samuel Ruíz," Palenque, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

228 Entrevista a Rafael Larraenza, Director. Ángeles del Desierto, San Diego, Estados Unidos, 6 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México); entrevista a Evaristo Mendoza Paredes, Director General, Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), Oficina Sonora, Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

229 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Antonio Enrique Azúcar Hernández, Cónsul de El Salvador en Acayucan, Acayucan, 24 de septiembre de 2012.

230 Entrevista a Carlos Castillo González, Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

231 Entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

232 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

233 Entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

Foto 5-1 Instalaciones del Grupo Beta de Ciudad Juárez



Crédito: Sonja Wolf

Por otra parte, las acciones de los Grupos Beta pueden verse afectadas por la falta de ciertos criterios en su reglamento interno. Por ejemplo, tienen prohibido transportar a migrantes dentro de sus vehículos, salvo en excepciones como traslados a hospitales. Sin embargo, debido a la falta de claridad en el criterio respecto de cuándo se puede o no subir a una persona al vehículo, hay agentes que se niegan a transportar migrantes en cualquier ocasión para evitarse problemas.²³⁴

Una cuestión importante es la presencia del crimen organizado en las zonas de operación de los Grupos Beta. Los Coordinadores de los Grupos Beta en Acayucan, Mexicali, Tijuana y Tenosique reportaron no haber experimentado inferencias o amenazas por parte de grupos delincuenciales y poder realizar sus recorridos con normalidad.²³⁵ No obstante, el primero reconoció que en las vías del tren secuestran y extorsionan bandas delincuenciales, y el último confirmó que los Grupos Beta en el norte, sobre todo en el estado de Sonora, enfrentan peligros y solicitan el apoyo de la policía por razones de seguridad.²³⁶ Efectivamente, observadores externos expresaron que existen zonas muy inhóspitas donde más se requiere la ayuda humanitaria, pero donde los Grupos Beta difícilmente pueden operar debido a la presencia del crimen organizado.²³⁷ En el caso de Sonora, el tráfico de drogas y de migrantes afecta sobre todo Naco, Agua Prieta, Nogales, Altar, El Sásabe y San Luis Río Colorado. En Altar y El Sásabe no entran agentes del Estado, y el Grupo Beta encargado hace poco más que mantener su presencia ahí.²³⁸ En Nogales, el Coordinador afirmó que su Grupo no puede entrar a zonas de riesgo por lo difícil del terreno, aunque negó que el crimen organizado interfiera de alguna manera con su labor.²³⁹ Sin embargo, otros entrevistados confirmaron que

234 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

235 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012; entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012; entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

236 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012. entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

237 Entrevista anónima.

238 Entrevista anónima.

239 Entrevista a Luis Alberto Gutiérrez, Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

al Grupo Beta se le hace difícil entrar a las zonas de paso de drogas, aunque el crimen organizado respeta de cierta manera al Grupo Beta y a los albergues, porque cuidan su “mercancía” (los migrantes) y no se la quitan.²⁴⁰

En este contexto, cabe mencionar que, a pesar del impacto del crimen organizado y de los –pocos– asesinatos de agentes de protección, para el INM la seguridad de los Grupos Beta no parece representar una preocupación especial.²⁴¹ Si bien se reconoce que existe violencia en determinadas áreas del país, se considera que no afecta específicamente a los Grupos Beta. Dado que los agentes de protección no tienen funciones policiales y no están armados, se considera que el peligro que pudieran enfrentar es menor.²⁴² No obstante, pese a los riesgos que los integrantes de los Grupos Beta pudieran experimentar, se pretende no dejar de atender a migrantes necesitados.

Mientras tanto, a los Grupos Beta no les queda otra opción más que solicitar la participación de policías y militares cuando lo consideren necesario. Por ejemplo, en 2010 el Grupo Beta de Acayucan rescató –junto con la policía– a migrantes secuestrados.²⁴³ En Baja California, el Grupo Beta de Mexicali está a una distancia considerable del cerro El Centinela y pide la colaboración del ejército que en esa zona mantiene un punto de revisión.²⁴⁴ Para sus rescates el Grupo Beta de Tijuana pide la colaboración de la policía y –en casos especiales– del ejército, pero estas ocasiones son contadas debido a las restricciones con las que cuentan los militares.²⁴⁵ También coordina con la Patrulla Fronteriza que tiene puertas en la barda y puede pasar a los migrantes que se caen de la barda. El Coordinador insistió en que los recorridos siempre se hacen, pero que los agentes de protección tienen que conocer sus límites, evaluar los riesgos antes de emprender rescates e ir preparados. Los peligros que este grupo enfrenta están en La Rumorosa, donde se viaja con radiocomunicación y acompañados por policías.²⁴⁶ Agregó que Jacumé, ubicado en el área de operación del Grupo Beta de Tecate, es zona de ranchos y gente armada. Por la peligrosidad del lugar, ‘no entra ni la policía.’²⁴⁷

Las estadísticas sobre las acciones efectuadas por los Grupos Beta evidencian resultados asimétricos. Según los datos disponibles, algunos reportan muchas más acciones que otros. Sin embargo, no se cuenta con los elementos necesarios para determinar las razones por estas diferencias, las cuales pudieran deberse a presupuestos limitados, flujos migratorios variables y/o a la disposición de realizar –o abstenerse de realizar– ciertas acciones, por ejemplo el levantamiento de quejas.

240 Entrevista a Ricardo Machuca Hernández S.J., Director de Programas, Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales, 30 de octubre de 2012; entrevista a Isaac Centeno, Director, Albergue para Migrantes, Ejército de Salvación, Nogales, 31 de octubre de 2012.

241 Los asesinatos que se han dado incluyen uno del Grupo Beta de Tecate en 1998 y uno del Grupo Beta de Tijuana en 2008. Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

242 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

243 Entrevista a Óscar Munguía Campos, Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

244 Entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

245 Entrevista a Emmanuel Elías Ceballos Serrano, Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

246 Ibid.

247 Ibid.

Tabla 5-4 Acciones de Protección a Migrantes Efectuadas por los Grupos Beta, según Entidad Federativa 2002-2012

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Oaxaca		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz						
	1997	1995	1996	1996	2002	2006	2000	2011	1996	1994	2004	2002	2004	1997	1995	2002	2002	2002					
1. Acciones de Atención a Migrantes																							
1.1 Migrantes rescatados	2,326	5,280	3,798	10	361	0	122	1	351	780	38	550	0	8,827	14,742	1,349	11,391	1,308	578	509	334	52,655	
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos ^{2/}	21	110	383	42	410	29	1,196	50	99	19	155	543	62	951	3,309	91	98	6	598	189	1,119	9,480	
1.2.1 Migrantes Mutilados (hasta 2006) ^{2bis/}	0	0	1	n.d.	3	n.d.	170	n.d.	0	0	n.d.	2	n.d.	0	0	0	0	0	74	0	0	41	291
1.2.2 Otros	21	110	382	42	407	29	1,026	50	99	19	155	541	62	951	3,309	91	98	6	524	189	1,078	9,189	
1.3 Migrantes reportados como Extraviados y Localizados ^{3/}	32	39	213	2	130	0	19	0	101	91	40	598	1	180	159	33	71	25	115	89	15	1,953	
1.4 Asistencia Social a Migrantes ^{4/}	55,970	16,082	228,103	15,694	27,792	20,911	19,791	6,125	72,615	6,880	93,952	90,347	13,752	58,659	346,623	27,826	159,898	15,021	126,455	187,435	89,796	1,679,727	
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes ^{5/}	207	3,011	1,781	21	1,661	54	4,956	119	85	17	0	64	5	150	159	94	147	15	759	219	291	13,815	
1.5.1 No presentó Queja (2002-2010)	109	2,380	319	7	707	0	3,323	18	27	0	0	9	0	86	3	67	1	12	204	71	137	7,480	
1.5.2 Presentó Queja	41	501	1,362	7	740	51	1,039	50	52	16	0	35	0	45	111	21	122	2	422	80	100	4,797	
1.5.3 Presentó Denuncia	57	130	100	7	214	3	594	51	6	1	0	20	5	19	45	6	24	1	133	68	54	1,538	
1.6 Migrantes que recibieron Orientación ^{6/}	58,989	28,141	381,593	16,324	289,746	26,979	617,173	43,231	119,758	16,696	93,768	168,584	15,144	146,632	286,175	44,365	1,441,135	36,540	210,086	217,673	123,826	4,382,558	
1.7 Migrantes Repatriados atendidos ^{7/}	105,792	5	260,938	0	21,836	2	4,320	0	67,656	465	92,274	97,827	25	30,484	296,459	23,546	13	49	18,189	168,775	515	1,189,170	
2 Operativos																							
2.1 Patrullajes realizados	26,528	11,452	32,328	1,159	8,921	1,016	23,446	2,792	12,401	4,054	620	8,770	869	14,052	24,585	6,721	8,869	5,126	12,336	19,464	5,323	230,532	
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras ^{8/}	643	299	1,805	71	3,940	147	8,907	403	1,203	32	877	2,795	890	234	330	265	58	11	11,179	1,461	583	36,133	

(1) Significa cero.

^{1/} Incluye a migrantes que fueron retirados de una situación o estado de riesgo independientemente del tipo de asistencia u orientación que se le brinda. El rescate pudo llevarse a cabo en cualquier escenario (rio, desierto, vías de tren, túneles o áreas urbanas).

^{2/} Incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a migrantes.

^{3/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes.

^{4/} La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

^{5/} Debido a una reestructuración conceptual y metodológica, los Grupos Beta asumen el dato del concepto "No presentó queja" como uno de los servicios de orientación a migrantes, por lo que la información se modifica respecto a 2010.

^{6/} Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin ^{7/} Las cifras incluyen a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

^{8/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

^{9/} De los 21 Grupos Beta: 5 (Arriaga, Palenque, Tuxtla, Acuña e Ixtpec) se encuentran operando aunque están en proceso de formalización.

Nota: Los Grupos Betas, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; información preliminar.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta) del INM.

De todas formas, el desempeño de los Grupos Beta depende en gran medida del compromiso personal de sus integrantes, sobre todo de los Coordinadores. Algunos Grupos llevan a cabo actividades adicionales a las que tienen que realizar, a fin de brindar un mejor servicio a los migrantes. Por ejemplo, el Grupo Beta de Mexicali ha iniciado un proyecto humanitario titulado *Cajas de Vida* como parte del cual se colocan en el desierto cajas de madera de color naranja con cinco botellas de agua, cinco sueros orales, cinco atunes y cinco paquetes de galletas. Las cajas están señalizadas con unos tubos de PVC y unas banderas naranjas con plateado para que se vean a cualquier hora del día, y las botellas de agua llevan números de teléfonos a los que los migrantes pueden pedir socorro del Grupo Beta. Esto ha ayudado en la localización de migrantes y en el auxilio en casos de emergencia.²⁴⁸ Estas diferencias sugieren que aún es necesario profundizar la visión de los Grupos Beta, ya que algunos emprenden esfuerzos por maximizar cada vez más el alcance de su labor, mientras otros no hacen lo que no están obligados a hacer.²⁴⁹

Irregularidades en los Grupos Beta

Las entrevistas realizadas para conocer la actuación de los Grupos Beta revelaron irregularidades graves como su posible colusión en actividades delictivas, específicamente en el tráfico de drogas. Un estudiante de la Universidad de Arizona afirmó haber conocido el caso de unas personas que haciéndose pasar por agentes de Grupo Beta en Chihuahua ofrecieron llevar a un grupo de migrantes con el pretexto de ayudarles a indagar si se estaba preparando su deportación. Los migrantes fueron trasladados a San Fernando, Tamaulipas.²⁵⁰ También hay registro de secuestros en los que aparentemente ha estado involucrado algún agente de Grupo Beta.

Un ex integrante afirmó que la colusión con el crimen organizado no es visible, por el nivel de organización de estas redes. Describió que en Chiapas, el Grupo Beta es bien visto y puede hacer su trabajo, pero en el norte han tenido problemas con el crimen organizado. En 2005 dos agentes de Grupo Beta fueron asesinados en Sásabe, Sonora. Relató que en una ocasión un coyote le pidió comida para cien migrantes que tenía en su camión. Se la dio y aprovechó para explicarle a los migrantes sus derechos, lo cual fue permitido por el mismo coyote. El último le contó que en ocasiones los agentes del Grupo Beta les cobran cuotas. 'Convives con eso todos los días, pero si quieres hacer tu trabajo, lo puedes hacer.'²⁵¹

Se conoció también sobre el caso de un integrante del Grupo Beta de Comitán que fue despedido por haber iniciado una investigación sobre la trata de personas. Este agente recolectó información para probar la explotación sexual de ocho niñas en la frontera con Guatemala, en el 2007. Presentó el caso a su Coordinador, pero al cabo de dos semanas no había pasado nada, por lo que interpuso una queja contra él. La PGR, a través de FEVIMTRA, realizó la investigación y armó el caso; se realizó el rescate y se detuvieron a los culpables. El Coordinador le explicó que se había metido en un lío; la Comisionada Cecilia Romero le envió un oficio exponiéndole que había violado la secrecía institucional y que sería despedido. El agente contestó el oficio explicándole las razones de la investigación, lo que provocó el enojo del Delegado Federal. Comenzaron a intimidarlo, a seguirlo y en unas semanas lo dieron de baja por 'usurpación de labores y pensamientos insurrectos.'²⁵²

248 Entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

249 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

250 Entrevista a Jeremy Slack, Estudiante de Doctorado, Escuela de Geografía y Desarrollo, Universidad de Arizona, Tucson, Arizona, Estados Unidos, 9 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

251 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

252 Entrevista anónima.

La Medición del Impacto de las Acciones Efectuadas por los Grupos Beta

Los Grupos Beta requieren ser evaluados en términos cualitativos, porque el número de migrantes que atienden o el número de recorridos que realizan diariamente sólo adquiere relevancia si se contrasta con el número de migrantes que se encuentran en una situación de peligro o que requieren ayuda, y esta información es difícil obtener.

Las visitas de supervisión a los Grupos Beta las realizan la Dirección de Protección al Migrante y Vinculación, que depende de la Dirección General de Coordinación de Delegaciones, y las delegaciones mismas. Las visitas son semestrales, pero de hecho pueden llevarse a cabo en el momento en que se requieran. De acuerdo con el Director de Protección al Migrante, son visitas no anunciadas para observar el desempeño real de los Grupos.²⁵³

La Dirección evalúa con base en el parte de novedades que integran los agentes, y en los que incluyen datos sobre los recorridos que realizan y estadísticas sobre los migrantes atendidos; también realiza recorridos para hablar con los migrantes y observar la actuación de los Grupos Beta. El INM no tiene lineamientos ni procedimientos establecidos para las evaluaciones, más bien lo que se realiza en la práctica se convirtió en rutina institucional.

Otros documentos que utiliza la Dirección para evaluar el desempeño de los Grupos Beta son las tarjetas informativas que reciben de los agentes, que reflejan la interacción con los migrantes, y fotos. En caso necesario, esta información puede ser compartida con otras dependencias como la CNDH, la PGR y el mismo Centro de Estudios Migratorios. Por el titular de la Dirección, la efectividad se mide con el número de migrantes atendidos.

La información proporcionada por un Coordinador de Grupo Beta corrobora el procedimiento de evaluación descrito por el Director de Protección al Migrante.²⁵⁴ También se encontró información contraria que revela que en realidad no se hacen evaluaciones cualitativas,²⁵⁵ sino que la Dirección se limita a recabar datos estadísticos.²⁵⁶

Los Grupos Beta: La Doble Cara del INM

Los Grupos Beta demuestran la doble cara del INM y de la política migratoria del Estado mexicano. Por un lado el Instituto realiza acciones de control y verificación, que son cada vez más severas y estrictas, y que indefectiblemente ponen en riesgo a los migrantes. Por otra parte, ayuda a los migrantes, por medio de los Grupos Beta, lo cual es contradictorio. El respeto a los derechos humanos debe permear toda la política y estar en todos los aspectos de la gestión migratoria.²⁵⁷

Internamente, también se percibe la cohabitación de objetivos institucionales distintos, que oscilan entre la represión y la ayuda, y que suponen un reto institucional para mantener ambas acciones, porque no pueden prescindir de ninguna.²⁵⁸

253 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

254 Entrevista a Carlos Castillo González, Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

255 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

256 Entrevista a José Antonio Centeno, Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

257 Entrevista a Ernesto Rodríguez Chávez, Director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM, 2004-2012) y de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2012-2013). Actualmente Investigador Invitado, Centro del Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, 2 de mayo de 2013.

258 Entrevista a Marcos Augusto Carrera Ibarra, Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

Para otros, las tareas de los Grupos Beta se han convertido en acciones de protección civil, que pueden ser asumidas por otras instancias y que no corresponden con la protección de derechos humanos.²⁵⁹ Persiste la idea de que las autoridades mexicanas no han sabido incluir el tema de los derechos en sus políticas y que no son una prioridad. Para otros, la integración de los Grupos Beta en la estructura del Instituto no sólo es una contradicción, sino una aberración política.²⁶⁰ Lo cierto es que se percibe la necesidad de replantear su existencia y funciones.²⁶¹

Conclusiones y Recomendaciones

Los Grupos Beta, al igual que los OPIs, fueron creados de manera circunstancial pero sin el respaldo institucional, normativo y administrativo, para cumplir cabalmente con las tareas que se esperan de ellos. Se requieren mecanismos institucionales y oficiales para su monitoreo y evaluación, lo que permitiría replantear sus objetivos y permanencia en la estructura del Instituto.

Las funciones y actuación de los Grupos Beta demuestran las deficiencias, las ausencias y la falta de claridad de la política migratoria del Estado mexicano, que irremediamente afectan el desempeño institucional del Instituto. También deja ver la falta de controles para desinhibir actos delictivos y de corrupción en los que pueden involucrarse los agentes, lo cual es incongruente por ser una instancia de seguridad nacional.

Se advierte también que la política de protección de derechos humanos, que guían el diseño de programas y acciones al interior del Instituto, debe cambiar para extenderse a todas las áreas y procesos de gestión migratoria. La protección y garantía de derechos humanos no pueden depender de instancias desvinculadas de todos los aspectos del proceso migratorio, ni pueden depender de instancias que no cuentan con el personal suficientemente capaz y capacitado para hacerlo.

5.2.4 Los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIs)

La figura de los Oficiales de Protección a la Infancia, creada en marzo de 2008, representa una especialización migratoria en atención a NNA migrantes no acompañados. Este apartado ofrece algunas observaciones sobre el número y la ubicación de los OPIs, así como algunos retos que enfrentan en la implementación de su labor.

Número y Ubicación de OPIs

Con solicitud de información número 0411100007913, Insyde pidió el documento que contenga el número actual de Oficiales de Protección a la Infancia y las delegaciones en las que están adscritos a las 32 Delegaciones Federales del INM así como las Direcciones. En respuesta, la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación refirió que, al 25 de enero de 2013, el INM cuenta con **543 OPIs** que están adscritos en las 32 Delegaciones Federales del INM así como en las Direcciones Generales de Control y Verificación Migratoria, y en la Dirección General de Delegaciones del INM.

Desglosado por zona geográfica, el número de OPIs se divide de la siguiente manera. En los siete estados del **sur** de la República Mexicana (Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Chiapas, Oaxaca y

259 Entrevista a Fabienne Venet, Directora, Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración (INEDIM), Ciudad de México, 28 de mayo de 2013.

260 Entrevista a Gustavo Mohar, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Ciudad de México, 16 de noviembre de 2012.

261 Entrevista a Jorge Durand, Profesor Asociado, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 8 de abril de 2012.

Guerrero), se encuentra un total de **147 OPIS**, sobre todo en Tabasco, Veracruz y Chiapas.

En los 16 estados del **centro** (Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Veracruz, Nayarit, Querétaro, Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Colima y Michoacán), labora un total de **184 OPIS**, principalmente en el Distrito Federal, en la Dirección General de Control y Verificación Migratoria y en Jalisco.

Contrariamente, en los nueve estados del **norte** del país (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) está desplegado un total de **212 OPIS**, mayormente en Chihuahua, Sonora, Coahuila y Nuevo León.

Resulta interesante comparar estas observaciones con las estadísticas del INM sobre el volumen de migrantes indocumentados detenidos. Los diez estados con el mayor número de eventos de extranjeros en estaciones migratorias son Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, el Distrito Federal, Tamaulipas, Sonora, San Luis Potosí, Estado de México y Chihuahua. Tres de estas entidades federativas se encuentran en el sur del país, cuatro en el centro y tres en el norte. En vista de lo anterior, la concentración de OPIS en la zona norte representa un dato curioso, ya que las detenciones de migrantes se concentran en el sur y centro de México.

Es notable, por ejemplo, el elevado número de OPIS asignados a la Delegación Federal de Nuevo León, dado que, durante una visita a la estancia provisional ubicada en Monterrey, a Insyde se le confirmó que el flujo de migrantes por esa zona es muy reducido. Cabe entonces la pregunta por qué ahí se desplegaron a tantos OPIS si para ello existe poca necesidad. Esta realidad sugiere que el Instituto no hace un buen uso del recurso humano que constituye los agentes especializados, ya que su cobertura geográfica no coincide propiamente con las dinámicas migratorias.

Tabla 5-5 Número de Oficiales de Protección a la Infancia, por Delegación Federal

Delegación Federal	Cantidad de OPIS	Delegación Federal	Cantidad de OPIS
Región Centro	184	Región Norte	178
Dirección General de Coordinación de Delegaciones	2	Baja California Norte	11
Dirección General de Control y Verificación Migratoria	23	Baja California Sur	15
Aguascalientes	6	Chihuahua	33
Colima	9	Coahuila	27
Distrito Federal	46	Durango	7
Estado de México	8	Nuevo León	25
Guanajuato	10	Sinaloa	7
Hidalgo	6	Sonora	29
Jalisco	18	Tamaulipas	24
Michoacán	7	Región Sur	181
Morelos	5	Campeche	9
Nayarit	3	Chiapas	33
Puebla	12	Guerrero	17
Querétaro	6	Oaxaca	22
San Luis Potosí	8	Quintana Roo	17
Tlaxcala	6	Tabasco	41
Zacatecas	9	Veracruz	34
		Yucatán	8
		Total	543

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 041110007913, 2013.

En entrevistas con actores públicos y privados, cuyo trabajo les ha permitido experimentar la labor de los OPIs, se detectó que la selección de este personal fue y es muy precaria. El INM hace una revisión de su personal y busca agentes con antecedentes en trabajo social, en trabajo con niños, y que estén interesados en realizarlo.²⁶²

En algunas zonas, como en Comitán, los OPIs revelaron no sentir respaldo institucional para hacer su trabajo.²⁶³ El trabajo de los OPIs es delicado, porque representan la instancia de protección legal e institucional especializada en NNA. Sin embargo, la capacitación que tienen es tan sólo de una semana²⁶⁴ y una vez al año, y aunque las capacitaciones sean de calidad, los mismos oficiales perciben que la estructura institucional no les permite aplicar lo que aprenden,²⁶⁵ por ejemplo los jefes no los dejan realizar ciertas tareas o las instalaciones en las que trabajan son inadecuadas. Otros actores consideran que los Oficiales carecen de una visión integral y de la preparación necesaria.²⁶⁶

Aunado a esto, la población objetivo de los OPIs va en aumento y las estaciones migratorias no cuentan con el personal requerido. Los NNA mexicanos tienen una estancia promedio en las estaciones migratorias de tres días, máximo, mientras que los extranjeros pueden quedarse incluso hasta tres meses. Esto es así porque los agentes no son expeditos para concluir el procedimiento migratorio. Un menor de edad puede llegar a la estación y esperar días hasta tener el primer contacto con un agente migratorio. Se requeriría que los OPIs estuvieran acompañando a los NNA durante toda su estancia y todo el proceso migratorio.

Es conocido que el encierro prolongado genera estrés, problemas psicológicos y conflictos entre las NNA; los OPIs tendrían que acompañarlos en este proceso para aminorar al menos los efectos negativos de una estancia prolongada. Algunos oficiales están más comprometidos que otros con su trabajo, algunos se presentan ocasionalmente en las estaciones migratorias, otros más demuestran más interés por la situación de los NNA y platican con ellos,²⁶⁷ pero el promedio de cercanía del oficial con el NNA es de cinco minutos, aun cuando su reglamento establece que deben entablar charlas profundas con los NNA.

El DIF ha sugerido al INM establecer un espacio de convivencia en los albergues para los OPIs y los NNA, pero el proyecto nunca se concretó. El DIF también ha advertido que hay OPIs que sólo cumplen con las funciones de un agente migratorio y que se dedican a la parte administrativa, pero no es igual en todas las Delegaciones Federales.²⁶⁸

Otros problemas son que los OPIs no tienen capacidad para dar seguimiento a los NNA cuando estos son trasladados al DIF y tampoco tienen el respaldo legal para obligar al DIF a aceptarlos. Se ha detectado que los OPIs no son percibidos como agentes protectores por los NNA, sino solamente como agentes federales.

Un tema crítico es el trato diferenciado que se requiere para los NNA por cuestión de la edad, ya que los adolescentes son más inquietos y el mismo INM, dentro de su política de alojamiento, teme a las fugas,²⁶⁹ lo que puede provocar controles más severos, en detrimento de los adolescentes.

Los mismos Oficiales refieren que la capacitación que les dan les ayuda incluso de forma personal, porque conocen la estructura institucional que está relacionada con su trabajo, como las funciones de la

262 Entrevista a Gretchen Kuhner, Directora, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Ciudad de México, 3 de mayo de 2013.

263 Ibid.

264 Entrevista a Sergio Villarreal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

265 Entrevista a Mila Paspalanova, Directora, Unidad de Fortalecimiento Institucional, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Ciudad de México, 20 de mayo de 2013.

266 Entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

267 Entrevista a Gilberto Solís, Director, Albergue Municipal del DIF, Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

268 Entrevista a Dora Irene Ordóñez Bustos, Directora de Enlace y Concertación de la Dirección General de Protección a la Infancia, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Ciudad de México, 15 de abril de 2013.

269 Entrevista a Wilfredo López Hernández, Director, Albergue para Niños Migrantes no Acompañados, DIF de Oaxaca, Oaxaca, 12 de septiembre de 2012.

COMAR y del ACNUR, además de que aprenden sobre los derechos de los migrantes, pero perciben que es insuficiente para las responsabilidades que tienen.²⁷⁰

Los Oficiales no sólo tienen muchas responsabilidades, sino que están sometidos a largas jornadas de trabajo, a pesar de que no están presentes en los operativos, sino tan sólo en las repatriaciones. Generalmente, trabajan en turnos de 24 por 48 horas (24 horas de trabajo, 48 horas de descanso). Pero si su presencia en las estaciones migratorias es limitada, podemos inferir que se ocupan en tareas administrativas que los alejan de sus responsabilidades originales.

Las repatriaciones son coordinadas por el director de la estación migratoria y el Departamento Jurídico. Realizan las notificaciones pertinentes a los cónsules; el OPI hace la repatriación y verifica que el expediente esté completo. El OPI lleva a los niños a su país y los entrega al equivalente del DIF en ese país. La mayoría son niños centroamericanos o sudamericanos. Los menores de 15 años, de cualquier nacionalidad son repatriados por vía aérea y los mayores de 15 años son repatriados vía terrestre, desde Tapachula. Las entregas a El Salvador se hacen en un módulo ubicado en el aeropuerto y los trasladan directamente a una casa hogar. En otros países, es el personal de la oficina de la OIM o la instancia homóloga al DIF en el aeropuerto quien recibe a los NNA.

Aun con las limitaciones y problemas, los OPIs se muestran sensibles a las distintas situaciones que padecen los NNA; entienden las causas que subyacen a su migración.²⁷¹ Los OPIs entrevistados sienten que su trabajo tiene un impacto positivo en los NNA y establecen empatía con los menores; algunos más no perciben que el objetivo principal de su trabajo sea el apoyo psicológico y acompañamiento de los NNA, sino el trabajo administrativo y de coordinación interinstitucional para poderlos repatriar.

Fue constante encontrar que los OPIs llegaron a serlo circunstancialmente, porque alguien en su oficina revisó los perfiles y les ofreció el puesto.²⁷² Ser OPI no les significa mejores salarios pero quizá sí mejores condiciones laborales, en un entorno menos ríspido y con algún grado de reconocimiento. Para algunos, el curso de capacitación fue muy fácil y para otros todo lo contrario, lo cual habla de la heterogeneidad en los perfiles.

Los OPIs tienen estrecha relación con el DIF. En algunos casos coordinan sus horarios para que haya Oficiales las 24 horas en los albergues.²⁷³ En general, los Oficiales perciben una buena relación con las autoridades del DIF²⁷⁴ y, dado que esta instancia cuenta con personal más especializado que el INM para la atención de NNA, a los Oficiales les es muy útil su intervención y ayuda, especialmente cuando hay NNA con problemas emocionales severos.

El Sistema Nacional DIF (SNDIF) tiene una *Estrategia de Prevención y Atención de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados*, que se implementa en la frontera norte, frontera sur y en los lugares de origen de los menores migrantes mexicanos.

La Estrategia requiere de la cooperación entre instituciones de los tres órdenes de gobierno e instituciones privadas, para prevenir y atender las necesidades de los NNA migrantes y repatriados que viajan solos y promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.

Específicamente, tiene por objetivos localizar a las familias de los NNA migrantes y repatriados mexicanos para promover su reintegración familiar y comunitaria; promover la prevención de la migración

270 Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

271 Entrevista a Érica Isela Medina Camacho, Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

272 Entrevista a Alberto Saguilan García, Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

273 Entrevista a Érica Isela Medina Camacho, Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

274 Entrevista a Alberto Saguilan García, Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

infantil no acompañada mediante acciones de arraigo comunitario en las comunidades de origen; acoger y brindar protección integral a los NNA migrantes extranjeros indocumentados en tanto son repatriados a sus naciones de origen.

En la frontera norte acogen a los NNA y les dan servicios de asistencia social: albergue, alimentación, atención médica y psicológica, asesoría jurídica; buscan a familiares con la finalidad de reintegrarlos a su núcleo familiar o, en su defecto, los canalizan a un albergue en su lugar de origen. En la frontera sur acogen a los NNA extranjeros indocumentados y les ofrecen servicios de asistencia social en tanto el INM determina su situación migratoria y/o les devuelve a su país. El DIF también trabaja en los lugares de origen desarrollando planes individuales y familiares para fomentar el arraigo a sus comunidades.

El SNDIF tiene una red de módulos y albergues de tránsito (públicos y privados) que forman parte de la Estrategia. En la frontera norte se encuentran en Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila, Baja California (23 pertenecen a DIF estatales y municipales, nueve a organizaciones civiles) y en la frontera sur están en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz (cinco pertenecen a DIF estatales y municipales, y dos a OSC). En los lugares de origen cuenta con 52 Centros Comunitarios de Protección a la Infancia (CCPI), en Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Puebla, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Los módulos son espacios para menores migrantes y repatriados que viajan solos, en donde se resguarda su integridad física y mental y se les proporciona ropa, comida, dormitorio, valoración médica, social y psicológica, así como apoyo para localizar a sus familiares, mientras son canalizados a un albergue. Un albergue de tránsito es un lugar para menores migrantes que viajan solos, en donde se resguarda su integridad física y mental y se les proporciona ropa, comida, dormitorio, valoración médica, social y psicológica así como apoyo para localizar a sus familiares o reintegrarlos a su lugar de origen.

Conclusiones y Recomendaciones

Los OPIs son una figura que nació de manera accidentada y sin una estructura institucional suficiente para su desarrollo y fortalecimiento. Son la única instancia al interior del INM que permite la atención de NNA y el cumplimiento del Estado mexicano en esta materia. Aun así, su creación significa un avance en la atención especializada a NNA, pero esta figura necesita rediseñarse en aras de fortalecer la atención a los NNA.

El INM debe realizar una selección externa de personal, que esté mejor capacitado, que tenga más experiencia y recursos para brindar la atención que se requiere; esto es, debe profesionalizar a sus cuadros. Adicionalmente, debe contar con herramientas institucionales para capacitarlos, monitorearlos y evaluarlos constantemente de manera tal que esto se traduzca en un mejor desempeño y buenas prácticas.

Finalmente, el trabajo de los OPIs se fortalecerá en la medida en que los oficiales se dediquen exclusivamente a la atención de NNA y trabajen en coordinación con otras agencias públicas y privadas –OSC, médicos, psiquiatras, agencias de Naciones Unidas, etc.– para ofrecer servicios y atención integrales.

5.2.5 La Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes

En agosto de 2010, luego de la matanza de 72 migrantes en el municipio tamaulipeco de San Fernando, la Secretaría de Gobernación y el INM dieron a conocer la *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes*.²⁷⁵ Lo que públicamente se informó son los objetivos y líneas de acción que fueron presentados el 31 de agosto de ese año. El breve documento parte de la necesidad de coordinación entre

²⁷⁵ Secretaría de Gobernación, *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes* (Ciudad de México: SEGOB, 2010).

los tres niveles del gobierno, la CNDH y la sociedad civil.

La Estrategia tiene por objeto:

1. atender los secuestros de migrantes de manera integral y eficaz, combatiendo las bandas del crimen organizado;
2. consolidar la participación de los tres órdenes de gobierno en la atención a víctimas, la persecución del delito y la prevención del delito, fomentando la denuncia;
3. sumar esfuerzos internacionales e interinstitucionales con países de origen y de destino de los migrantes; e
4. incorporar la labor de la sociedad civil y de las comisiones de derechos humanos.

Además, la Estrategia contempla cinco líneas de acción:

1. La firma de un marco convenio y de convenios específicos para la coordinación de acciones –a través del INM– con las procuradurías de justicia y las comisiones estatales de derechos humanos.
2. La creación de un plan operativo para el desmantelamiento de las bandas criminales que prevé –a través de la PGR, la Policía Federal, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes– la implementación de operativos en vías ferreras y el monitoreo en tiempo real del comportamiento del ferrocarril.
3. La creación de un plan de comunicación para prevenir, informar y concientizar que prevé la promoción de la cultura de la denuncia, el informar a los migrantes sobre sus derechos, y la realización de campañas en México y en países de origen de los migrantes.
4. La creación de un procedimiento para la detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas que prevé la sistematización del intercambio y la información entre autoridades; el establecimiento de procedimientos de operación para la presentación de denuncias, atención a víctimas e integración de las averiguaciones previas; y la revisión de la cooperación operativa entre autoridades para combatir fenómenos delictivos.
5. La atención especial a migrantes víctimas de secuestro que prevé el brindar atención integral a las víctimas del delito, canalizándolas a las dependencias correspondientes; el garantizar el respecto a los derechos de los migrantes durante su permanencia en las estaciones migratorias; el brindar atención médica a víctimas del delito durante su estancia en estaciones migratorias; la regularización de aquellas víctimas de secuestro que obtuvieron una forma migratoria por razones humanitarias; y la gestión de apoyos para la construcción de albergues para las víctimas de secuestro.

La Estrategia reconoce que para implementar estas líneas de acción se requiere de un fortalecimiento institucional que se enfoca en siete aspectos:

1. la profesionalización de los funcionarios del INM;
2. el incremento del número de agentes migratorios;
3. la creación de una Unidad de Planeación Migratoria;
4. la identificación de cuentas bancarias de los delincuentes;
5. la colaboración con agencias de Estados Unidos;
6. la certificación de las dependencias involucradas;
7. el vínculo con la sociedad civil para la atención de víctimas.

A fin de conocer más a fondo dicha Estrategia, así como los avances que se han logrado al respecto, Insyde realizó una serie de solicitudes de información. Primero, con solicitud de información número 0411100025513, se requirió el documento que contenga las medidas preventivas para evitar el secuestro de migrantes. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación del INM proporcionó el *Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes* que dio inicio a la Estrategia y que fue firmado por la SEGOB, el INM, la Secretaría de Seguridad Pública, la CNDH y la PGR el día el 31 de agosto de 2010.

El *Convenio Marco* establece los compromisos entre las partes para que impulsen, en el ámbito de

sus respectivas competencias, diversas estrategias y acciones coordinadas con la finalidad de prevenir y combatir el secuestro de migrantes. A manera de ejemplo, la SEGOB –a través del INM– se compromete a:

- informar a los migrantes indocumentados sobre su derecho a denunciar;
- garantizar que los migrantes víctimas del delito de secuestro detenidos en estaciones migratorias tengan acceso a atención médica;
- asegurar que se respeten los derechos de los migrantes en las estaciones migratorias y durante los procedimientos de repatriación;
- otorgar legal estancia temporal a migrantes indocumentados víctimas del delito de secuestro durante su participación en el proceso penal;
- canalizar a las procuradurías de justicia a los migrantes indocumentados víctimas del delito de secuestro;
- promover –en coordinación con las partes– la denuncia;
- impartir –en coordinación con las partes– cursos de capacitación, actualización y sensibilización sobre detección y atención de migrantes víctimas del delito de secuestro;
- promover entre los servidores públicos del INM una cultura del respeto de los derechos de los migrantes;
- elaborar –en coordinación con las partes– los cuestionarios que se aplicarán para la detección de migrantes extranjeros posibles víctimas del delito de secuestro;
- compartir con la PGR y la SSP la información que el INM obtenga relacionada con el secuestro de migrantes.

Para el seguimiento y evaluación de dichas actividades se creará un Grupo de Trabajo, integrado por un representante de cada dependencia, que deberá instalarse dentro de diez días hábiles posteriores a la suscripción del *Convenio Marco* y se reunirá trimestralmente. Las funciones de Grupo de Trabajo abarcan:

- el seguimiento a las acciones;
- la evaluación de los resultados de las acciones a las que se comprometen las partes;
- el promover la suscripción de convenios específicos;
- la resolución de los aspectos técnicos y operativos que sean necesarios para la ejecución del *Convenio Marco*;
- la elaboración de propuestas sobre la necesidad de homologar las leyes federales y locales con los instrumentos internacionales.

Sin embargo, el documento no explica con base en qué indicadores las actividades de seguimiento y evaluación del Grupo de Trabajo se llevarán a cabo.

Con solicitud de información número 0411100036613, Insyde pidió los documentos que contengan las acciones que se han llevado a cabo para lograr cada uno de las cinco líneas de acción de la *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes*, los indicadores que se utilizan para medir los avances, así como los avances que ha tenido la Estrategia.

En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación del INM señaló que, al haber suscrito el *Convenio Marco*, el INM presume que los indicadores que se utilizan para medir los avances en la Estrategia pudieran formar parte de ese instrumento.²⁷⁶ Sin embargo, como ya se mencionó, ese documento no contiene indicadores de ninguna índole que permitieran la evaluación de los compromisos adquiridos por las partes. El mismo oficio da cuenta de las acciones que hasta la fecha se han llevado a cabo en el marco de las cinco líneas de acción. Los 12 avances que se reportan son los siguientes:

Línea de acción 1:

- Se celebraron convenios específicos con los gobiernos de Chiapas y Campeche (septiembre de 2010)

²⁷⁶ Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGCVM/DCVM/0671/2013, 13 de mayo de 2013.

y el gobierno de Oaxaca (mayo de 2011).

- En octubre de 2012 se celebró el Convenio General de Colaboración entre la SEGOB –por conducto del INM– y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el objetivo de establecer las bases para crear una red de prevención del delito mediante la realización de acciones conjuntas entre las partes y que fomenten la seguridad y la prevención del delito; la capacitación mutua; y el intercambio de información para el apoyo de las actividades que legalmente realizan.

Línea de acción 2:

- En octubre de 2011 personal del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V. impartió la capacitación “Comunicación y Trenes” a los servidores públicos de la PGR, la SSP, el CISEN y el INM a fin de mostrar el sistema de monitoreo de diversas rutas de trenes y la detección de puntos estratégicos.

Línea de acción 3:

- En 2011 fueron entregados 66,764 folletos a extranjeros detenidos en las estaciones migratorias. La distribución concluyó durante el primer trimestre de 2012 cuando fueron entregados 13,782 folletos.
- En el primer trimestre de 2012 se realizó un tiraje de 100,000 trípticos y de 1,150 carteles dirigidos a migrantes a fin de evitar que sean víctimas del delito. Se reporta que el material fue distribuido en las estaciones migratorias, las principales vías férreas y centrales de autobuses.

Línea de acción 4:

- Como parte de la colaboración del INM con la autoridad investigadora, entre enero de 2011 y diciembre de 2012 el Instituto atendió 2,516 solicitudes de información de la PGR.
- En el mismo período el Centro Nacional de Alertas atendió 119 peticiones para la generación de registros en las listas de control migratorio (alertas migratorias) sobre personas relacionadas con investigaciones a cargo de la PGR.

Línea de acción 5:

- En junio de 2011 se inició la impartición del curso “Atención a extranjeros víctimas del delito de secuestro” en el que, hasta diciembre de ese año, se capacitaron 243 servidores públicos, incluidos 169 del INM.
- En mayo de 2011 se publicó la Ley de Migración, que contempla la regularización por razones humanitarias a extranjeros que participen en un proceso penal.
- En septiembre de 2012 se publicó el Reglamento de la Ley de Migración, que contiene un capítulo sobre el Procedimiento para la Detección, Identificación y Atención de Personas Extranjeras Víctimas de Delito.
- Entre septiembre y noviembre de 2012 se impartieron capacitaciones a personal del INM sobre la “Detección, Identificación y Atención a Víctimas de Tráfico, Secuestro y Trata de Personas” a fin de robustecer la atención del personal migratorio a los migrantes víctimas del delito de secuestro.
- La SEGOB –a través del INM– trabaja en tres rubros relacionados con la atención integral a víctimas extranjeras: prevención del delito, asistencia migratoria y acceso a la administración de justicia.

Con respecto a la línea de acción 5, la Dirección de Capacitación Migratoria informó que aunque para el año 2013 se contempla el brindar de cursos de capacitación, actualización y sensibilización de los servidores públicos del INM en la detención y atención de víctimas del delito de secuestro de migrantes, a finales de junio de 2013 aún no se había impartido ninguno.²⁷⁷

Cabe mencionar que en una solicitud de información posterior (0411100034613), Insyde solicitó nuevamente el Convenio Marco así como los indicadores con los que el INM mide la efectividad de sus acciones para prevenir y combatir el secuestro de migrantes. En respuesta, la Dirección de Control y Verificación Migratoria entregó una lista de indicadores relativos a los compromisos asumidos por el INM en el *Convenio Marco*. El documento entregado contiene nueve compromisos (falta el compromiso relativo

²⁷⁷ Dirección de Capacitación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DCM/151/2013, 25 de junio de 2013.

a la elaboración de cuestionarios) con igual número de indicadores. Éstos, en el orden de los compromisos enumerados anteriormente, son:

- el número de actas firmadas en las que conste que fueron informados de este derecho/número de migrantes posibles víctimas o testigos;
- el número de certificados médicos/número de migrantes posibles víctimas de delito que se encuentran en una estación migratoria;
- el comparativo de número de quejas ante la CNDH en la materia, por año, antes y después de la firma del *Convenio Marco*;
- el número de migrantes a los que se otorgó legal estancia/número de migrantes víctimas o testigos, reconocidos por la PGR;
- el número de extranjeros posibles víctimas de secuestro canalizadas al órgano investigador/número de extranjeros posibles víctimas que deseen denunciar ante la autoridad investigadora
- el número de actas firmadas en las que conste que fueron informados de su derecho a denunciar/el número de migrantes posibles víctimas o testigos de delito;
- el número de personas capacitadas/número de posibles víctimas del delito de secuestro;
- el número de proyectos/número de convenios suscritos que regulen el procedimiento para compartir información. Destaca que los indicadores son eminentemente cuantitativos y además pocos, ya que no logran medir los alcances de los compromisos en todas sus facetas. Las preguntas que surgen respecto a los indicadores son varias. En cuanto a los compromisos que buscan fomentar la denuncia, ¿cómo lograrlo si las víctimas y testigos no tienen confianza en las autoridades y no se trabaja en el fortalecimiento institucional? ¿Qué nos dice el número de certificados médicos expedidos sobre el acceso a la atención médica si no se asegura que el chequeo médico se realice sistemáticamente y que los servicios médicos estén disponibles más allá del chequeo inicial? Además, la expedición de los certificados médicos no refleja necesariamente la calidad de la atención recibida. ¿Hasta qué punto refleja el número de quejas ante la CNDH el respeto a los derechos humanos si a menudo no se levantan quejas porque el migrante no tiene interés o porque la información disponible no da para una queja? ¿Qué tan útil es el número de migrantes beneficiados de una visa humanitaria cuando se desconoce el número de personas que no obtuvieron legal estancia y las razones por la negativa? ¿Qué nos dice el número de extranjeros canalizados al órgano investigador en ausencia de información sobre la calidad de la atención recibida por parte de esa instancia? ¿Qué revela el número de personas capacitadas cuando no existen indicadores que midan el grado de aplicación de los conocimientos adquiridos por parte de los servidores públicos del INM? ¿Qué nos dice el número de cuestionarios aplicados sobre la cultura del respeto a los derechos humanos si el desarrollo y la manifestación de esta cultura no se miden en otros sentidos? ¿Qué nos dice el número de proyectos implementados si no se mide su impacto?

Destaca que, después de casi tres años de haber anunciado la *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes*, los avances logrados con respecto a su implementación han sido muy pocos. Además, se limitan a acciones que carecerán de utilidad en ausencia de un seguimiento (como los convenios) y a acciones que se debieron haber hecho de todas formas (como la publicación de instrumentos jurídicos, las capacitaciones, el intercambio de información y la entrega de folletos). Hasta la fecha queda por demostrarse el valor agregado que tenga la Estrategia en cuanto a la protección de migrantes y la asistencia a víctimas del delito. De hecho, en su segundo *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, la CNDH indicó que los secuestros no sólo siguieran dándose, sino que también se habían expandido a otras zonas del país.²⁷⁸

Estadísticas sobre Secuestros de Migrantes

Con solicitud de información número 0411100025713, Insyde solicitó los documentos que contengan las estadísticas o datos sobre secuestros de migrantes de 1993 a la fecha, desagregados por año. La consulta buscó determinar hasta qué punto el INM cuenta con datos empíricos sobre la victimización de los migrantes, ya que esta información constituye un primer paso para programas y políticas públicas, y si dichos datos ofrecen indicios sobre la asistencia brindada por parte del INM. El Comité de Información del INM confirmó la inexistencia de los datos solicitados para el período 1993 a 2009. Sin embargo, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria cuenta, desde el año 2010, con una base de datos que reporta la asistencia migratoria brindada por el INM a migrantes víctimas de secuestro. Según las cifras disponibles, el Instituto registró 226 casos en 2010, 157 casos en 2011, 79 casos en 2012 y únicamente 13 casos al 10 de abril de 2013. Consta que el número de eventos en los que el INM brindó asistencia disminuyó drásticamente desde el año 2010, cuando el secuestro y posterior matanza de 72 migrantes en el tamaulipeco municipio de San Fernando sacudió la opinión pública. Los mismos datos también contrastan notablemente con el hecho de que los secuestros de migrantes siguen imparables. Estos antecedentes sugieren no sólo que el Estado mexicano no logra reducir la incidencia de raptos entre este sector poblacional, sino también que el INM hace un esfuerzo muy reducido por amparar a las víctimas.

5.2.6 La Visa Humanitaria

La emisión de visas humanitarias puede servir como medida de protección para quienes se benefician de ellas y pueden así dar seguimiento a su denuncia penal. En la atención a víctimas y el proceso asociado al otorgamiento de la visa, colaboran el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), por lo cual se vuelve necesario revisar brevemente la labor de este organismo. Creada en 2011, PROVÍCTIMA tiene como objetivo brindar atención a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas, así como a las víctimas de delitos de alto impacto: homicidio, secuestro, extorsión y la trata de personas. A las víctimas, entre quienes se encuentran muchos migrantes, se les ofrece asistencia médica, asistencia psicológica, orientación y asesoría jurídica, así como gestión de trabajo social. Los migrantes víctimas son referidos a PROVÍCTIMA por parte de la PGR y las procuradurías estatales de justicia, la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos, el INM, la Pastoral de Movilidad Humana (PMH) y casas de migrantes, así como los cónsules. PROVÍCTIMA no acude a las estaciones migratorias para detectar a víctimas por falta de capacidad y para evitar la duplicación de funciones.²⁷⁹ Cuando la PMH o los cónsules notifican a PROVÍCTIMA sobre víctimas, pudieran estar incluidas personas que el INM no consideró víctimas “de verdad” y que se negó a referir a la Procuraduría.²⁸⁰ Insyde solicitó a PROVÍCTIMA el número de víctimas referidas por el INM, pero el organismo no se encontró en condiciones de proporcionar estos datos.

En el proceso de la visa humanitaria, que tiene una vigencia de un año, participan el INM, que decide si la visa se expide o no, y PROVÍCTIMA, que ofrece acompañamiento y apoyo psicológico a la víctima y emite una opinión a petición del INM. La Procuradora afirmó que en ninguno de sus casos la visa humanitaria fue rechazada por el INM.²⁸¹ Aun así, se desconocen los criterios en que se basan las negativas. Como indicó la misma Procuradora, se teme que el migrante solicite una visa humanitaria, por ejemplo fingiendo un robo en un albergue, para poder seguir en su viaje o que elementos del crimen organizado pudieran hacerse pasar por víctimas para conocer los procedimientos de las instituciones públicas.²⁸² El Comisionado Vargas ha negado que el INM niegue las solicitudes de visas humanitarias, aunque insistió en que el Instituto tiene que asegurarse que

279 Entrevista a Sara Irene Herrerías Guerra, Procuradora Social, Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), Ciudad de México, 7 de junio de 2013.

280 Ibid.

281 Ibid.

282 Ibid.

los solicitantes cumplan con los requisitos. Sin embargo, se ha encontrado que en vez de la visa humanitaria el INM prefiere otorgarles a los migrantes víctimas oficios de salida, que tienen una vigencia de 15 días y no permiten el debido seguimiento a sus denuncias.²⁸³ Han surgido otras dificultades al respecto. Primero, sin el apoyo de las OSC difícilmente los migrantes logran sacar la visa humanitaria.²⁸⁴ Segundo, cuando el Ministerio Público cierra su expediente, los migrantes víctimas dejan de ser útiles para el Estado y también dejan de ser víctimas. De esta manera, su proyecto de vida se vuelve incierto. Para hacer la regularización más efectiva, se tendrá que ir más allá de aspectos como el alojamiento o el trabajo y fortalecer el soporte social de los migrantes.²⁸⁵

La Expedición de Visas Humanitarias

Con solicitud de información número 0411100038313, Insyde pidió el documento que contenga el número de visas humanitarias solicitadas y otorgadas a extranjeros, de 2011 a la fecha, desglosadas por Delegación Federal y fecha de solicitud y respuesta. Asimismo, se requirió el documento que determine las razones por las cuales fue denegada cada solicitud, en su caso.

Las respuestas proporcionadas por las 32 Delegaciones Federales indican que –a mediados de mayo de 2013– 23 de ellas no habían recibido ninguna solicitud de visa humanitaria. Las Delegaciones en cuestión son las de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Este escenario resulta sorprendente de alguna manera, ya que varios de los mencionados estados –especialmente Tabasco, Veracruz y Tamaulipas– son lugares de mayor incidencia de agresiones contra migrantes, tales como asaltos, extorsiones y secuestros. Además extraña la respuesta negativa de Coahuila, porque la Casa del Migrante en Saltillo afirma haber presentado 25 solicitudes de visas humanitarias, diez de las cuales fueron negadas.²⁸⁶ Estas circunstancias arrojan dudas sobre la integralidad si no la veracidad de los datos proporcionados por el INM.

A la inversa, nueve Delegaciones Federales confirmaron haber recibido solicitudes de dicho documento de estancia legal. Baja California ha recibido dos, ambas aún en proceso de resolución. Chiapas ha recibido un total de doce solicitudes, siete de ellas admitidas y otorgadas en 2011, cinco de ellas admitidas en 2013 y pendientes de resolución. De un total de ocho visas solicitadas ante la Delegación Federal de Chihuahua entre 2011 y 2013, seis fueron otorgadas y dos terminaron en un desistimiento. Destaca que la Delegación del Distrito Federal, que ha recibido un total de doce solicitudes a la fecha, negó seis de ellas por errores en la captura, inconsistencias en la presentación del trámite o falta de adecuación a los supuestos normativos. Otorgó únicamente una visa, mientras dos terminaron en desistimientos y tres quedan pendientes de resolución.

Por otra parte, en la Delegación Federal de Jalisco dos de las tres solicitudes recibidas fueron desechadas por falta de impulso procesal de parte del solicitante y una fue desistida. El panorama más alentador se da en las Delegaciones de Puebla y Quintana Roo, donde la primera otorgó cinco de las ocho visas solicitadas (tres quedaron sin resolución) y la segunda otorgó siete de las diez visas solicitadas (tres están en proceso de resolución). Por último, la Delegación Federal de Sonora otorgó una visa y negó otra por no cumplir con los requisitos, mientras que la de Tlaxcala otorgó una y está procesando cuatro.

283 Entrevista a Rupert Knox, Investigador sobre México, Amnistía Internacional, Ciudad de México, 14 de junio de 2013.

284 Ibid.

285 Entrevista a Siria Oliva Ruíz, Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

286 Leticia Espinoza, "Niegan visas humanitarias a migrantes," *Zócalo*, 15 de marzo de 2013, <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/niegan-visas-humanitarias-a-migrantes-1363327957>.

Tabla 5-6 Solicitudes de Visa Humanitaria Realizadas por Año, Delegación Federal, Sentido y Fecha de Resolución, 2011-2013

Entidad Federativa	Número de Solicitudes Presentadas	Estado de la Solicitud	Fecha de Solicitud	Fecha de Respuesta
Aguascalientes	0			
Baja California	2			
	2	Pendientes de Resolución		
Campeche	0			
Chiapas	43			
	28	Otorgadas	06/04/2011	29/04/2011
	1	Trámite	21/03/2013	
	2	Trámite	25/03/2013	
	7	Trámite	04/04/2013	
	5	Trámite	15/04/2013	
Chihuahua	8			
	1	Otorgada	06/05/2011	06/07/2011
	1	Otorgada	13/05/2011	13/05/2011
	2	Otorgada	06/12/2011	19/12/2011
	1	Otorgada	11/02/2013	05/03/2013
	1	Otorgada	15/03/2013	03/04/2013
	1	Desistimiento de Solicitud	24/11/2011	06/12/2011
	1	Desistimiento de Solicitud	25/04/2013	08/05/2013
Coahuila	0			
Distrito Federal	12			
	1	Negada por Inconsistencias en la Presentación del Trámite	02/05/2011	03/05/2011
	1	Negada por Errores en la Captura	22/05/2012	31/07/2012
	1	Negada por Errores en la Captura	15/06/2012	26/06/2012
	1	Negada por Errores en la Captura del Trámite	08/04/2013	09/05/2013
	1	Negada por no adecuarse a los Supuestos de la Ley	16/11/2012	21/12/2012
	1	Negada por no adecuarse a los Supuestos de La ley	03/12/2012	18/01/2013
	1	Pendiente de Resolución	22/03/2013	
	1	Pendiente de Resolución	28/11/2012	
	1	Pendiente de Resolución	22/05/2013	
	1	Trámite cancelado	19/09/2012	15/10/2012
	1	Desistimiento de Solicitud	22/07/2011	06/01/2012
	1	Otorgada	13/04/2012	11/06/2012

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Entidad Federativa	Número de Solicitudes Presentadas	Estado de la Solicitud	Fecha de Solicitud	Fecha de Respuesta
Durango	0			
Estado de México	0			
Guanajuato	0			
Guerrero	0			
Hidalgo	0			
Jalisco	3			
	1	Desechamiento	15/01/2013	
	1	Desechamiento	16/01/2013	
	1	Desistimiento de Solicitud	18/04/2013	
Michoacán	0			
Morelos	0			
Nayarit	0			
Nuevo León	0			
Oaxaca	0			
Puebla	8			
	2	Otorgadas	15/04/2011	15/04/2011
	3	Otorgadas	28/04/2011	28/04/2011
	1	Sin Resolución	13/12/2012	
	1	Sin Resolución	17/01/2013	
	1	Sin Resolución	10/04/2013	
Querétaro	0			
Quintana Roo	10			
	1	Pendiente de Resolución	19/12/2012	
	1	Pendiente de Resolución	23/01/2013	
	1	Pendiente de Resolución	15/02/2013	
	7	Otorgadas	31/01/2013	05/03/2013
San Luis Potosí	0			
Sinaloa	0			
Sonora	2			
	1	Negativa por Incumplimiento de uno de los Requisitos	19/10/2012	15/04/2013
	1	Otorgada	12/02/2013	24/04/2013
Tabasco	0			
Tamaulipas	0			
Tlaxcala	5			
	1	Otorgada	29/08/2011	
	2	Pendiente de Resolución	18/05/2012	
	1	Pendiente de Resolución	08/02/2013	
	1	Pendiente de Resolución	07/03/2013	
Veracruz	0			
Zacatecas	0			
Total Periodo	93			

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100038313, 2013.

A falta de mayor información sobre los respectivos casos, resulta imposible determinar si las resoluciones negativas se dieron porque el INM no quiso decidir en un sentido positivo o porque las solicitudes estuvieron mal realizadas. En los casos de desistimientos tampoco queda claro qué provocó el resultado, aunque una posibilidad sea que el solicitante desistió por la –larga– espera asociada a este trámite. De hecho, los tiempos de resolución (cuando fueron incluidos) varían considerablemente entre las Delegaciones Federales. Mientras Puebla resolvió el mismo día, Chihuahua otorgó una visa el mismo día de la solicitud, pero en otros casos tardó entre dos y cuatro semanas. Por otra parte, Chiapas resolvió luego de tres semanas, Quintana Roo tardó cinco semanas, Sonora seis semanas, y en el Distrito Federal la resolución tardó en darse entre un día y dos meses.

De todas formas, el reducido número de solicitudes de visa humanitaria presentadas hasta la fecha evidencia el aparente poco interés de los migrantes en obtener este documento de estancia legal. Esto podría deberse a la falta de interés en dar seguimiento a las denuncias o al poco conocimiento de la existencia o la complejidad del trámite.

5.3 Asistencia a Migrantes Víctimas de Accidentes, Abusos o Delitos

Asistencia a Migrantes Mutilados

Uno de los temas marginales en el tema de la migración tiene que ver con los migrantes mutilados. Marginal de una parte, porque se conoce muy poco sobre la atención que deben recibir las personas mutiladas, y de otro, por los pocos recursos económicos que se designan para el cubrimiento de tal necesidad.

De acuerdo a la Diputada Amalia García el presupuesto del INM es insuficiente para atender todos los asuntos de los migrantes.²⁸⁷ Este hecho es comprobado con el análisis presupuestal de 2011 que hizo Fundar sobre el INM, y con los gastos que asumen algunas organizaciones como Médicos Sin Fronteras y la Asociación Nosotras Somos tu Voz, entre otras, sobre el cuidado de migrantes mutilados.

Los gastos que asumen las organizaciones de la sociedad civil tienen que ver, como ya se mencionó, con la manutención de las personas mutiladas, pero además con una cantidad de dinero que deben pagar las organizaciones para tener en custodia a los migrantes, misma que es entregada cuando la organización devuelve al migrante al INM.

Sin embargo, cabe anotar que todos los gastos de las personas mutiladas en el Hospital Regional de Tlaxcala son asumidos por el INM.²⁸⁸

Finalmente, en cuanto a los procesos en materia migratoria, ya se sabe que no todas las instituciones de salud proporcionan los documentos probatorios de las condiciones de salud de los migrantes, hecho que dificulta que los migrantes puedan recibir con prontitud la visa humanitaria o solicitar su deportación.

287 Entrevista a Amalia García, Diputada y Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 20 de mayo de 2013.

288 Entrevista a Edgardo Zúñiga, Responsable del Proyecto de Atención Médico-Humanitaria a Población Transmigrante en la Zona Centro de México, Médicos Sin Fronteras (MSF), Ciudad de México, 20 de junio de 2013.

6. El Control y la Verificación Migratoria

Este capítulo ofrece una serie de observaciones respecto del control y la verificación migratoria, incluida la cadena de mando, el uso de la fuerza y de armas, los procedimientos de primer contacto, y la colaboración entre el INM y los cuerpos de seguridad. Posteriormente se presentan testimonios de migrantes y defensores de derechos humanos respecto de los operativos del INM, un análisis de las quejas presentadas ante la CNDH y las recomendaciones emitidas por este organismo al INM, así como un comentario respecto de las recomendaciones ante el CONAPRED.

6.1 Reflexiones sobre Aspectos del Control y la Verificación Migratoria

6.1.1 Estructura y Cadena de Mando

Con solicitud de información número 0411100043413, Insyde pidió el documento que explique el diseño organizacional del INM, cómo es y funciona la estructura y cadena de mando; cómo se realiza el diseño y planeación del despliegue operativo y cuáles son las prácticas de control y evaluación de estos procedimientos. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la documentación solicitada. En este contexto, la Dirección de Legislación y Consulta, dependiente de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, agregó que con la entrada en vigor del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se modificó la estructura orgánica del INM, razón por la cual se iniciaron los trabajos tendientes a elaborar los manuales que definirán la nueva estructura y funciones correspondientes a cada una de las áreas que lo integran. La mencionada Dirección expresó que en tanto no culminen dichos trabajos, se encuentra imposibilitada tanto fáctica como jurídicamente para proporcionar información alguna al respecto.²⁸⁹ Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

6.1.2 El Uso de la Fuerza

Siendo el uso de la fuerza, por parte de los agentes de migración, una preocupación especial, en vista de su contacto directo con personas migrantes, Insyde presentó una serie de solicitudes de información sobre el tema.

Con solicitud de información número 0411100024413, Insyde requirió el documento que contenga el tipo de capacitación y características sobre el uso de la fuerza así como el número de capacitaciones impartidas y el número de agentes capacitados en el uso de la fuerza de 1993 a la fecha. En respuesta, el Comité de Información confirmó la inexistencia de dicho documento para los años 1993 a 1997, ya que –según la Dirección de Capacitación Migratoria del INM– no se cuenta con la información solicitada para ese período.²⁹⁰ Asimismo, se alega la inexistencia de dicha documentación para los años de 1998 a la fecha, porque –según la misma Dirección de Capacitación Migratoria– el INM ‘no ha impartido cursos sobre el uso de la fuerza, toda vez que el personal no forma parte de los grupos de seguridad pública.’ Sin embargo, esta argumentación carece de lógica, puesto que el uso de la fuerza va más allá de la agresión física. Por lo tanto, el hecho de que el INM no forme parte de los cuerpos de seguridad pública no justifica la ausencia de un protocolo sobre el uso de la fuerza.

289 Dirección de Legislación y Consulta del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGJDHT/DLC/032/2013, 10 de junio de 2013.

290 Ver Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGJDHT/UEAIPG/TRANSPARENCIA/0297/2013, 5 de abril de 2013.

Con solicitud de información número 0411100024113, Insyde solicitó el documento que contenga el protocolo o similar que regule el uso de la fuerza en las estaciones migratorias y las estancias provisionales del INM. El tema también se abarca con la solicitud de información número 0411100037513, con la que Insyde solicitó los protocolos para el uso de la fuerza que regulen la actuación de los agentes migratorios en cualquier circunstancia. Sin embargo, se quiso averiguar específicamente sobre los centros de detención migratoria, ya que por la situación de indefensión en la que los migrantes se encuentran en dichos lugares, el uso indebido de la fuerza sería especialmente alarmante.

Con respecto al protocolo que regule el uso de la fuerza dentro de los centros de detención, el Comité de Información del INM declaró la inexistencia de dicho documento. Según la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, 'el Instituto podrá solicitar la colaboración de diversas autoridades para el ejercicio de sus funciones, destacando que algunas de esas pudieran contar con ciertos lineamientos para el debido uso de la fuerza de acuerdo a sus atribuciones, sin embargo, dichos instrumentos no son competencia de este Instituto.'²⁹¹

Los mencionados instrumentos fueron entregados por la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), pero se refieren genéricamente al uso de la fuerza por parte de estas corporaciones y no se refieren al uso de la fuerza en el contexto de actividades auxiliares realizadas durante los operativos del INM.

De todas formas, como el INM tiene el mando de sus operativos, debería contar con lineamientos que regulen el uso de la fuerza durante dichos operativos, ya que el uso indebido de la fuerza, sean quienes sean los agentes del Estado que la ejerzan, puede perjudicar a las personas migrantes.

El Comité de Información del INM también respaldó su declaratoria de inexistencia alegando que, según la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, 'los Agentes Federales de Migración no se encuentran facultados para portar ningún tipo de arma o herramienta física de sometimiento, haciendo uso únicamente de elementos como órdenes verbales y la portación de uniforme institucional.'²⁹² Sin embargo, este argumento contradice el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007) **que explicita que es atribución de dicha Coordinación (ahora Dirección General) tramitar las licencias de portación de armas de fuego para el personal operativo.** Igualmente, el argumento referido sugiere que el INM recurre a elementos más bien simbólicos que persigan la sumisión de los migrantes y que, por lo tanto, el Instituto sí debería contar con lineamientos al respecto.

La Portación y Uso de Armas

Con solicitud de información número 0411100040213, Insyde pidió los documentos por los que se autorice la portación de armas a los agentes migratorios, indicando la fecha de la autorización. La petición se realizó en vista de tres situaciones. Primero, la información obtenida mediante entrevista de que los agentes migratorios estuvieron armados en algún momento de la historia del INM, al parecer en los años noventa. Segundo, el hecho de que según el Manual de la Coordinación de Control y Verificación (2007) esta Coordinación está facultada de tramitar las altas del personal operativo del Instituto en la Licencia Oficial Colectiva de Portación de Armas de Fuego, así como expedir las credenciales respectivas, y de inspeccionar el armamento otorgado al personal del Instituto. Tercero, el hecho de que agentes migratorios han hecho uso de armas de diferentes tipos, aunque oficialmente no tienen autorización de portar y usar armas.

En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada, porque la Dirección General de Control y Verificación Migratoria afirmó que los agentes federales de migración no se encuentran facultados para portar ningún tipo de arma o herramienta física de sometimiento y hacen uso

²⁹¹ Ver Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGJDHT/UEAIPG/TRANSPARENCIA/0296/2013, 28 de mayo de 2013.

²⁹² *ibid.*

únicamente de elementos como órdenes verbales y la portación del uniforme institucional. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

6.1.3 Los Sistemas y Procedimientos de Primer Contacto

Con solicitud de información número 0411100043813, Insyde pidió los documentos que expliquen los sistemas y procedimientos operativos y administrativos de la relación del servidor público adscrito al INM con la ciudadanía y migrantes, desde el primer contacto hasta la puesta a disposición ante las instancias responsables de su tratamiento, dentro y fuera de la estructura del Instituto. La petición se realizó con el interés de conocer el procedimiento que los agentes de migración deberán aplicar luego de la detección de migrantes indocumentados y su conducción a una estación migratoria. Puesto que es en estos momentos cuando los agentes podrían decidir llevar únicamente a algunos de los migrantes a la estación migratoria y entregar a los demás al crimen organizado o dejarlos libres a cambio de una extorsión, la existencia o no de dicho procedimiento es de suma importancia.

En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la documentación solicitada porque, tanto la Dirección General de Control y Verificación Migratoria como la Dirección General de Coordinación de Delegaciones, afirmaron no contar con ella. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

6.1.4 La Colaboración entre el INM y los Cuerpos de Seguridad

El Instituto Nacional de Migración puede solicitar la intervención de otras instituciones para sus acciones de control y verificación migratoria. En la Ley de Migración se establece que el INM puede pedir el apoyo de la Policía Federal para sus operativos, las conducciones y la contención en las estaciones migratorias, y se sabe que en las costas realiza operativos en lanchas con la Marina.²⁹³ Asimismo, algunos Grupos Beta, por las características de ciertas zonas de operación, piden la colaboración del ejército en los rescates de migrantes. Por ejemplo, la jurisdicción del GB de Mexicali incluye el cerro El Centinela, ubicado al noroeste del municipio. Dado que ese lugar está a una distancia considerable de la sede del Grupo Beta, pero es un punto de revisión militar, se pide la colaboración del ejército.²⁹⁴

En la práctica, se desconoce bajo qué circunstancias el INM puede solicitar la intervención de los cuerpos de seguridad y bajo qué modalidad. Es importante conocer más sobre las particularidades de esta colaboración, ya que los agentes de seguridad –sean policiales o militares– están armados. Aunque los agentes del INM no tengan autorización de portar y usar armas de cualquier tipo, la presencia de agentes de seguridad que sí están facultados para portar armas, puede presentar situaciones de riesgo para los migrantes.

Con solicitud de información número 0411100036813, Insyde requirió el documento en el que se explique en qué situaciones o circunstancias el Instituto solicita la colaboración de la Policía Federal para la consecución de sus obligaciones y/o atribuciones legales. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria reconoció que, en 2008, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública habían firmado un convenio –con una vigencia indefinida– para que los traslados de las personas aseguradas sean custodiados por la Policía Federal. Sin embargo, el Comité de Información del INM reservó la información por un período de doce años, argumentando que la difusión de la información comprometería

293 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

294 Entrevista a Jesús Verdugo Cisneros, Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

la seguridad nacional. Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

En este contexto cabe mencionar también que recientemente se ha reportado el uso de perros en operativos del INM.²⁹⁵ Aunque parezca poco probable que el Instituto haya empezado a usar perros, es conocido que las policías hacen uso de perros en sus labores y que, como parte de la colaboración entre el INM y la Policía Federal, se ha dado esta modalidad. Con solicitud de información número 0413100046213, Insyde requirió el documento que explique en qué casos la Policía Federal utiliza perros para la realización de sus operativos y/o tareas. En respuesta, la Oficina del Comisionado General de la Policía Federal comentó que el empleo de caninos en los operativos y/o tareas se encuentra sustentado en el Artículo 88 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Ese Artículo, que regula las atribuciones de la Dirección General de la Unidad Canina, estipula que el uso de perros se da en revisiones en centrales camioneras, aeropuertos, puertos marítimos, paqueterías, puntos de revisiones carreteros y demás que se establezcan para la detección de estupefacientes, armamento, artefactos explosivos, papel moneda, búsqueda y rescate de personas, cadáveres e intervención en operaciones para prevenir y combatir delitos (fracciones II y III).

6.2 El Control y la Verificación Migratoria en la Práctica

El control y la verificación migratoria es una de las áreas que enfrenta el menor escrutinio público, ya que para terceros resulta difícil si no imposible estar en el lugar indicado a la hora indicada para observar el actuar de los agentes del INM. El control migratorio se realiza no sólo en los puntos de ingreso al país, sino que también a lo largo de lo que se denomina “la frontera vertical” de México. En otras palabras, es en la ruta migratoria en el interior de la República donde el Instituto intenta –a través de retenes en las carreteras y operativos en las vías del tren– impedir que la mayoría de los migrantes indocumentados avancen hacia el norte. Es también en el sur del país donde muchas de las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM se encuentran concentradas a fin de que se puedan acelerar las repatriaciones, sobre todo a Centroamérica.

Los operativos que el INM lleva a cabo en las vías del tren han sido ampliamente criticados porque, en ocasiones, se realizan en la noche y, frecuentemente, se dan persecuciones, haciendo uso indebido de la fuerza para lograr detener a los migrantes que viajan en el tren. En muchos casos, se han reportado heridos, ya sea porque los migrantes se accidentan cuando intentan bajar del tren y escapar de los agentes o se lastiman de alguna otra manera cuando se dispersan. Mucha de la información con la que se cuenta al respecto proviene de testimonios de migrantes que defensores de derechos humanos, especialmente quienes laboran en los albergues, han logrado recopilar. También se cuenta con información sobre la supuesta colusión entre agentes del INM y la delincuencia organizada, sobre todo estructuras de secuestro en distintas partes de México. Estos datos sirven como insumos para el presente capítulo. Sin embargo, dado que se trata de malas prácticas, si no de actividades ilícitas, que –por su naturaleza– son difíciles de descubrir y demostrar –por el riesgo que ello implica–, y cuya ocurrencia el INM es renuente a admitir, resulta imposible construir un panorama exhaustivo de lo que sucede en el país. Si bien los testimonios revelan abusos de la fuerza y complicidades con el crimen organizado, hallazgos en sí importantes, también es cierto que las malas noticias y escándalos atraen más atención que los procedimientos bien cumplidos. En la actualidad no se cuenta, ni se puede contar, con la base empírica que permita determinar qué tan extensas son las prácticas nocivas que penetran al INM y, respecto de los operativos, si representan la regla o la excepción. Aun así, será importante investigar por qué y cómo se pudieron dar las violaciones a los derechos de los migrantes y tomar las medidas preventivas y correctivas necesarias para evitar su recurrencia.

295 Entrevista a Fabienne Venet, Directora, Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración (INEDIM), Ciudad de México, 28 de mayo de 2013.

6.2.1 Testimonios de Migrantes y Defensores de Derechos Humanos

Entrevistas Realizadas a Migrantes en las Estaciones Migratorias

De las entrevistas que Insyde realizó en las estaciones migratorias, se desprendió información sobre los operativos que el INM realiza en las vías del tren. En una entrevista realizada en septiembre de 2012 en la EM de Acayucan, un hondureño relató que entró al estado de Tabasco por El Naranjo (Guatemala) y se encontró con un operativo por parte de agentes del INM algunos de quienes portaban –pero no usaron– armas. Según fue narrado por otros migrantes detenidos, en la misma zona sur de Tabasco ocurrió otro operativo del INM cuando el tren ya estaba en marcha. En esa ocasión los agentes migratorios dispararon al aire con pistolas para que los migrantes se detuvieran. En una entrevista realizada en la EM de Tenosique, también en septiembre de 2012, un hondureño afirmó que en el trayecto entre El Ceibo y Tenosique agentes del INM persiguieron a migrantes en un operativo y tiraron uno al suelo para revisarlo.

Entrevistas Realizadas a Defensores de Derechos Humanos

Como complemento a las cifras obtenidas mediante estadísticas, se recurrió a la realización de entrevistas para identificar a través de relatos, los actos de violación a derechos humanos más frecuentes que cometen algunos servidores públicos pertenecientes al INM contra los migrantes.

De acuerdo con los relatos de las entrevistas, como primer elemento es posible detectar que las violaciones a derechos humanos asociados al uso de la fuerza parecen ser más comunes en los controles y verificaciones migratorias que en las estaciones migratorias. Por controles y verificaciones migratorias entiéndase tanto los lugares habilitados por el INM para identificar a posibles migrantes indocumentados, como los operativos que llevan a cabo para el aseguramiento de migrantes.

En los controles y verificaciones migratorias, específicamente en los lugares habilitados para tal fin, el primer hecho de violación ocurre cuando se trata de identificar a migrantes indocumentados: son discriminados por su apariencia; como segundo hecho, se han registrado abusos físicos (golpes) y verbales (insultos, intimidaciones). Aparte de las violaciones, se cuentan también delitos cometidos en contra de las personas migrantes: el robo de las pertenencias, y las extorsiones, todas también presentes en los operativos del INM.

Sin embargo, en las entrevistas, es mayor el número de alusiones a las violaciones de derechos humanos ocurridas en los operativos que se realizan. Entre éstas, se nombra que: ‘Los golpes durante los operativos del INM son lo más común;’²⁹⁶ existen casos en que se ha llegado a violentar de forma extrema la intimidad de los migrantes; por ejemplo, en los retenes los agentes del INM han registrado su ropa interior;²⁹⁷ así como la intimidación y persecuciones que ponen en riesgo la vida de los migrantes. En relación a este último punto se señalan varios hechos:

- Tabasco: Agentes de migración persiguieron a machetazos a migrantes; en 2005, algunos agentes del INM en Tenosique dispararon al aire para que los migrantes ubicados en la frontera se regresaran a su país de origen (el caso fue documentado por el Comité de Derechos Humanos de Tabasco);²⁹⁸ en 2006, la modalidad de persecución fue nuevamente los disparos; en 2010, el INM ingresó a una iglesia, los agentes usaron una macana eléctrica contra un migrante y éste se desmayó. El hecho

296 Entrevista a Golda Ibarra, Oficial de Proyecto, Red DH Migrantes, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

297 Entrevista a Padre Fernando Cruz Montes, Director, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012; entrevista a Nancy García, Directora, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

298 Entrevista a Efraín Rodríguez León, Asesor Jurídico, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. (CODEHUTAB), Villahermosa, 17 de septiembre de 2012.

no pudo ser comprobado por la CNDH.²⁹⁹ Actualmente, los operativos se caracterizan por 'el uso excesivo de la violencia'.³⁰⁰

- Coahuila: En 2008, unos agentes de migración usaron palos para perseguir a migrantes, suceso que generó una recomendación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³⁰¹
- Oaxaca: En 2011 los operativos se realizaban sobre el tren en marcha.
- Chiapas: En marzo de 2013, se registraron persecuciones en Pakal-Na donde pasan las vías del tren.³⁰²

Foto 6-1 Migrante Lastimado en Operativo del INM en la Zona de Tenosique, Septiembre de 2012



Crédito: Mizar Martin

299 Entrevista a Rupert Knox, Investigador sobre México, Amnistía Internacional, Ciudad de México, 14 de junio de 2013.

300 Entrevista a Efraín Rodríguez León, Asesor Jurídico, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. (CODEHUTAB), Villahermosa, 17 de septiembre de 2012.

301 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

302 Entrevista a Hermana Nelly Ríos Ruiz, Casa del Caminante "J' Tatic Samuel Ruíz," Palenque, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Foto 6-2 Migrante Lastimado en Operativo del INM en la Zona de Tenosique, Septiembre de 2012



Crédito: Mizar Martin

Estos hechos ponen de manifiesto que el uso excesivo de la fuerza es una constante en los operativos que realiza el INM. En las entrevistas, que buscaron entender las razones por las cuales los agentes usan armas, las personas consultadas señalaron como explicaciones la sensación de amenaza, la persistencia de la mentalidad del pasado policial de quienes hacen parte de la organización,³⁰³ la falta de supervisión de lo que sucede en terreno, la intimidación a los migrantes que permite el uso de armas y el uso de éstas como un medio para desincentivar la migración.³⁰⁴

Sin embargo, en muchos casos el INM ha negado el uso de armas en la realización de los operativos.³⁰⁵ Esto, a pesar de que existen evidencias audiovisuales al respecto. Por ejemplo, un video grabado por Fray Tomás González Castillo, Director del albergue encargado del albergue de migrantes "La 72," muestra la persecución

303 Entrevista a Aldo Ledon Pereyra, ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

304 Entrevista a Mauricio Farah Gebara, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005-2009). Actualmente Secretario General de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 21 de marzo de 2013.

305 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

de una migrante por parte de un agente de migración armado con machete.³⁰⁶ Aun así, se han detectado casos como el de Veracruz, en donde la escasez de elementos de la Policía Federal y la PGR ha hecho necesario que el INM recurra a las policías municipales y estatales.³⁰⁷ La participación de varios actores en los operativos ha impedido a los migrantes en muchas ocasiones diferenciar qué autoridad ocasionó el abuso.³⁰⁸

Sumados a las violaciones mencionadas anteriormente, se registran casos de colusión de los agentes del INM y policías con grupos o personas que realizan actividades ilícitas, como la trata de personas y secuestro; con relación a este último:

...cuando el INM hace operativos y detiene a migrantes, los entrega al crimen organizado. Los agentes hacen sus operativos y luego hacen una clasificación de los migrantes, según el mayor y el menor precio: el mayor precio lo tienen los migrantes que no viajan sin dinero: los cubanos, los hindúes, los chinos y, a veces, los brasileños. Ellos le interesan más al narco. Los centroamericanos entran más a las estaciones migratorias, no porque pasan más, sino porque no son rentables.³⁰⁹

En cuanto a la trata de personas, algunos entrevistados sugieren que posiblemente no haya colusión sino más bien la falta de acción, u omisión, por parte de los agentes de migración³¹⁰ y que, en los lugares donde sí se realizan allanamientos, los agentes desconocen los posibles protocolos existentes para la realización de dichos procedimientos, o más bien que, 'la detección de giros negros depende del Delegado y de los recursos humanos disponibles.³¹¹ Otros, en cambio, expresan claramente que los agentes del INM realizan o apoyan acciones de trata:

- Los bares Las Morenitas y el Marinero en Tapachula –usados para la trata de personas– según una defensora de derechos humanos de personas migrantes, son propiedad de unos agentes del INM.³¹²
- En la zona del Soconusco, según un periodista, los agentes reciben sobornos para evitar las inspecciones.³¹³

Además, según otros defensores de derechos humanos, atentan contra los derechos de personas involucradas en el negocio sexual:

- Algunos agentes del INM piden dinero a trabajadoras sexuales que pretenden regularizar su situación migratoria.³¹⁴
- Algunos agentes han negado la regularización de trabajadoras sexuales debido a la falta de ética que, según ellos, este hecho supone.

Finalmente, como causas que explican las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, se exponen la falta de entendimiento sobre el tema, el imaginario que tienen los agentes de los migrantes como delincuentes y la visualización de los mismos como fuente de lucro.³¹⁵

306 *El Diario de Juárez*, "Filman persecución de migrantes en Tabasco," 25 de marzo de 2011, <http://www.youtube.com/watch?v=IOMY6Q9W96Q>.

307 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

308 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

309 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

310 Entrevista a Gemayel Fuentes Citalán, Asesor Jurídico, Casa del Migrante, Tecún Umán, Guatemala, 25 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

311 Entrevista a Gretchen Kuhner, Directora, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Ciudad de México, 3 de mayo de 2013.

312 Entrevista a Fermina Rodríguez, Directora, Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," Tapachula, 6 de septiembre de 2012.

313 Entrevista a Isaín Mandujano, Periodista, Revista Proceso, Ciudad de México, 11 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

314 Entrevista a Melissa Domínguez, Coordinadora, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012; entrevista a Hno. Ramón Verdugo Sánchez, Director, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

315 Entrevista a Mauricio Farah Gebara, Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005-2009). Actualmente Secretario General de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 21 de marzo de 2013.

6.2.2 Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones ante la CNDH

Con el fin de conocer el tipo de quejas que se presentan contra el Instituto Nacional de Migración y que debe resolver la Quinta Visitaduría de la CNDH, se solicitó el número de quejas e inconformidades por presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes y el estado de cada una, desagregadas por año, mes, entidad federativa, lugar donde se levantó, motivo, sexo del migrante, edad y nacionalidad.³¹⁶

La Comisión respondió en tiempo, de acuerdo con los plazos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En su respuesta afirmó haber recibido, del 1° de enero de 2005 al 22 de febrero de 2013 (la solicitud se realizó el 31 de enero de 2012), un total de 4,733 quejas.

Al momento de elaborar las tablas con la información proporcionada, se detectaron cifras totales contradictorias entre el número total de quejas informadas—4,733—y los totales de las tablas que conformaron la información por año, entidad federativa y motivo de conclusión.

Efectivamente, si se suman los expedientes de queja por año, se obtiene un total de 4,733 quejas, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6-1 Expedientes de Quejas Registrados Anualmente por la CNDH, 2005-2013

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Número	498	337	448	388	342	532	1503	612	73

* Información al 22 de febrero.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

Como se puede apreciar, en el 2011 hubo un aumento significativo de quejas. En ese año, la Procuraduría de Justicia de Tamaulipas encontró las fosas clandestinas en San Fernando, lo que pudo haber contribuido al aumento en las quejas ante la Comisión, ya que eventos como éste suponen una presión política para las autoridades y esto, a su vez, les da voz a otros actores que han padecido situaciones similares y que, de otra forma, no se atreverían a actuar. Por otra parte, en el segundo trimestre de ese año se incrementó la emigración de connacionales, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.³¹⁷ Sin embargo, este dato por sí mismo no permite establecer una relación causal. El incremento de las quejas, finalmente, pudo ser consecuencia del trabajo de los visitadores adjuntos.

La CNDH también proporcionó el número de quejas por municipio y entidad federativa, así como datos sobre el motivo de las quejas, su estado, así como el sexo, edad y nacionalidad de los quejosos, como se muestra a continuación.

316 A través de solicitud de información el 31 de enero de 2013. Folio Infomex 00005913.

317 Notimex, "Crece migración internacional de mexicanos en 2011," *Azteca Noticias*, 19 de septiembre de 2011, <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/72489/crece-migracion-internacional-de-mexicanos-en-2011>.

Tabla 6-2 Número de Expedientes de Quejas por Entidad Federativa, 2010-2013

Entidad Federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	2011 ^b	2012 ^c	2013 ^d
Aguascalientes	3	0	0	1	4	2	2	1	0
Baja California	33	16	12	9	6	9	96	14	0
Baja California Sur	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Campeche	2	2	6	5	4	6	6	2	0
Chiapas	112	67	93	92	78	122	300	114	10
Chihuahua	16	18	10	5	2	7	13	1	0
Coahuila	6	21	24	13	10	4	9	27	0
Colima	0	0	0	0	1	0	1	1	0
Distrito Federal	100	51	66	54	55	66	361	118	21
Durango	2	1	1	2	0	0	0	0	0
Estado de México	2	6	12	5	10	10	15	16	0
Guanajuato	3	0	6	6	3	20	17	8	1
Guerrero	3	0	0	0	0	0	0	2	0
Hidalgo	0	4	3	0	5	9	14	10	0
Jalisco	8	1	5	5	8	2	3	6	0
Michoacán	1	2	2	0	1	2	1	2	0
Morelos	0	0	1	0	1	1	1	1	0
Nayarit	0	0	2	1	1	1	0	3	0
Nuevo León	21	26	7	8	2	4	12	13	0
Oaxaca	13	3	10	13	6	26	123	64	8
Puebla	3	4	10	7	2	2	36	6	1
Querétaro	1	1	2	1	3	4	7	6	0
Quintana Roo	13	8	24	21	12	23	3	7	1
San Luis Potosí	2	6	7	8	4	6	21	6	3
Sinaloa	0	2	5	1	2	2	3	5	0
Sonora	42	34	28	8	16	19	74	15	0
Tabasco	33	10	26	28	29	57	99	33	1
Tamaulipas	11	7	16	33	10	22	77	35	6
Tlaxcala	1	5	10	3	4	4	6	7	0
Veracruz	39	25	32	22	41	59	158	46	0
Yucatán	3	1	1	2	4	7	4	0	13
Zacatecas	2	0	1	1	0	0	1	6	0
Extranjero (Sin Registro Específico)	23	15	24	32	16	23	34	30	8
Estados Unidos de Norteamérica	0	0	1	0	1	9	1	1	0
Sin Dato	0	1	1	1	0	0	0	1	0
Total	498	337	448	387	342	528	1498	608	73

^a En el informe de la CNDH se reportan 532 quejas, sin embargo, la sumatoria no coincide con la información proporcionada.

^b En el informe de la CNDH se reportan 1503 quejas, sin embargo, la sumatoria no coincide con la información proporcionada.

^c En el informe de la CNDH se reportan 612 quejas, sin embargo, la sumatoria no coincide con la información proporcionada.

^d La información del año 2013 tiene corte al 22 de febrero.

* La CNDH estableció en el informe que: "Respecto del número de expedientes de queja registrado por Entidad Federativa y "lugar donde se levantó"... se localizaron 0 registros con la voz "lugar donde se levantó", no obstante, mediante el empleo de la voz "municipio" que en mayor medida se asemeja a la información requerida se obtuvieron los datos..."

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

Como se puede observar, en esta tabla se desglosa el número de quejas presentadas en cada entidad federativa, entre las que destacan Chiapas, el Distrito Federal, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Veracruz. Chiapas y el Distrito Federal son entidades en las que se encuentran estaciones migratorias de gran capacidad, al igual que en Veracruz, pero no es así para el resto de los estados en los que se registra un número significativo de quejas. Las oficinas regionales de la Quinta Visitaduría también tienen el mayor número de visitantes adjuntos en estos tres estados, pero no hay una explicación evidente para las quejas presentadas en Tabasco y Sonora. Se puede presumir que los visitantes realizan el monitoreo necesario en estas últimas entidades pero, para determinar las causas, se requiere de mayor información, con la que no se cuenta por el momento.

Tabla 6-3 Número de Personas que Interpusieron Quejas, según Sexo, 2005-2013

Sexo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Hombres	260	172	191	212	199	443	1187	472	57
Mujeres	89	65	95	112	77	139	317	196	23
Total	349	237	286	324	276	582	1504	668	80

De acuerdo a la información proporcionada por la CNDH no se tiene registro del sexo de todos los quejosos y agraviados.

* La Información tiene corte al 22 de Febrero

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

Tabla 6-4 Número de Personas Agraviadas según Distinción (Menor, Adulto y Adulto Mayor a 60 años), 2005-2013

Distinción	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Adultos	260	172	191	212	199	443	1187	472	57
Adultas	89	65	95	112	77	139	317	196	23
Menor de Edad Niño	19	16	43	56	32	54	119	61	11
Menor de Edad Niña	16	11	24	40	26	39	52	31	5
Adulto Mayor a 60 Años	0	1	6	2		5	1	6	0
Total	384	265	359	422	334	680	1676	766	96

De acuerdo a la CNDH no se tiene información en todos los casos sobre el "registro de edad de los quejosos y/o agraviados migrantes".

* La información tiene corte al 22 de Febrero.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

Tabla 6-5 Número de Personas Agraviadas según Nacionalidad, 2005-2013

Nacionalidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alemana	0	1	0	0	0	2	0	0	0
Angoleña	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Argelina	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Argentina	10	8	7	8	5	3	5	4	1
Armenia	1	0	0	0	0	2	0	0	0
Australiana	0	0	0	0	2	1	0	0	0
Austriaca	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Bangladesi	1	0	0	0	0	0	3	2	0
Beliceña	8	4	0	1	0	1	0	0	0
Belga	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Boliviana	2	1	6	0	0	0	1	0	2
Brasileña	36	11	8	8	14	9	4	2	3
Británica	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Camerunés	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Canadiense	0	0	5	0	2	3	0	0	0
Checa	0	0	1	3	0	0	0	0	0
Chilena	7	4	4	4	5	2	5	0	0
China	16	47	40	10	8	7	24	8	1
Colombiana	7	8	13	20	29	28	23	28	2
Congoleña	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Coreana	4	0	1	2	0	0	0	0	0
Costarricense	5	5	2	1	7	1	1	7	0
Cubana	54	106	210	186	88	103	83	100	22
Dominicana	0	1	3	3	5	10	6	6	3
Ecuatoriana	1	5	26	10	8	13	67	49	4
Egipcia	3	0	0	0	0	0	0	0	0
Eritrea	0	0	0	0	0	0	1	0	3
Eslovena	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Española	3	3	4	6	4	0	0	1	4

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Nacionalidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estadounidense	9	8	11	13	14	16	12	17	1
Etiope	11	2	0	1	0	0	0	0	0
"Extranjera"	106	72	42	10	23	16	51	19	1
Francesa	1	2	0	1	2	1	0	0	0
Guatemalteca	166	280	295	267	209	196	591	191	17
Ghanesa	0	2	0	0	0	2	4	0	0
Guayanesa	0	0	2	0	0	0	0	1	0
Guineana	1	0	2	0	2	0	1	0	0
Haitiana	0	0	0	2	0	4	24	12	2
Hindu	1	0	1	0	5	62	157	1	0
Holandesa	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Hondureña	192	216	299	237	404	313	509	297	18
Húngara	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Inglesa	0	0	3	0	0	0	0	0	0
Iraní	0	0	1	0	0	0	3	7	2
Iraquí	1	0	1	0	0	0	1	3	0
Israelita	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Italiana	5	1	2	3	1	1	0	2	0
Kirguís	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Jamaíquina	1	1	3	0	1	0	0	1	0
Japonesa	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Jordana	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Letona	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Libanesa	0	0	2	0	1	0	0	0	0
Liberiana	3	0	2	0	0	0	1	1	0
Macedonia	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Marfileña	1	0	1	0	0	1	0	0	0
Mexicana	145	179	127	156	93	146	218	174	25
Nepalí	0	0	0	1	1	1	14	0	0
Nicaragüense	15	7	35	31	27	45	36	9	2
Nigeriana	2	3	14	2	2	1	4	6	0
Norteamericana	3	0	4	1	0	0	0	1	0
Palestina	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Panameña	0	4	2	0	0	1	1	3	0
Paquistaní	0	0	2	0	0	2	16	0	3
Peruana	6	5	2	4	3	4	9	6	3
Polaca	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Puertorriqueña	0	0	0	0	0	0	3	0	1
Rumana	1	0	1	0	0	0	2	1	0
Rusa	0	1	0	1	0	1	1	0	0
Salvadoreña	140	127	209	152	95	147	377	141	14
Sierraleonés	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sin Dato	3	2	0	5	4	6	15	1	0
Siria	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Somalí	4	2	5	1	0	0	0	0	4
Sriilanquesa	0	5	0	0	0	4	6	0	0
Sudafricana	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Sueca	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Suiza	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Tunecina	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Turca	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Ucraniana	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Ugandés	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Uruguay	1	0	0	2	0	1	0	0	0
Venezolana	23	0	6	6	8	3	4	6	2
Vietnamita	0	0	0	0	0	0	1	0	0
No determinada	0	0	6	3	4	0	0	0	0
Total	3012	3129	3422	3172	3088	3175	4302	3124	2154

* Información al 22 de febrero.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

En cuanto a los datos sobre el sexo, edades y nacionalidades, los datos proporcionados corresponden con los que registra el INM y los que generan organizaciones civiles sobre el comportamiento de los flujos migratorios. Quienes presentan quejas con mayor frecuencia son hombres mayores de edad, pertenecientes a los países expulsores por excelencia: Guatemala, Honduras, El Salvador y Cuba. Destaca también el número de quejas interpuestas por mexicanos.

Finalmente, la CNDH proporcionó el motivo de la conclusión de la investigación, como se muestra:

Tabla 6-6 Motivos de Conclusión de las Quejas, 2005-2013

Número de Casos	Motivo de la Conclusión
1836	Orientación
1330	Durante el Trámite Respectivo
503	Por no Existir Materia
296	Conciliación
207	Acumulación
194	Falta de Interés Procesal
46	Recomendación
36	Desistimiento del Quejoso
8	No Competencia
4456	Total

* Información al 22 de febrero.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

Nuevamente, el total del número de casos en esta tabla, que es de 4,456, no corresponde con los totales proporcionados en las dos primeras tablas. Aun así, podemos ver que el 41.2 por ciento de los casos no tuvieron que ver con una violación de derechos humanos y la Comisión se limitó a orientar al quejoso; el 30 por ciento se resolvió por atención al quejoso antes de terminar el trámite; el 11 por ciento de los casos se concluyeron por no existir materia; en el 6.6 por ciento hubo conciliación entre las partes; 4.4 por ciento se resolvió por "acumulación," que significa que durante el proceso de investigación se encontraron dos expedientes o más por el mismo caso, por lo cual se desecharon con el fin de integrar un solo expediente.

El 4.4 por ciento de los casos se resolvió por falta de interés procesal; esto es, cuando el quejoso no demostró interés por concluir el proceso, aunque no lo haya expresado formalmente; tan sólo el 0.8 por ciento desistió de la queja y el 0.1 por ciento se desechó por no ser competencia de la Comisión. Lo relevante de estas cifras es que de 4,456 casos, la CNDH solo resolvió el uno por ciento con una recomendación, pero es igualmente relevante que el 41 por ciento de los casos que llegan a la Comisión no están relacionados con una violación de derechos humanos, lo que puede significar desconocimiento sobre los derechos, pero también sobre las atribuciones de este organismo, que es responsable de la difusión de derechos y de sus funciones.

Finalmente, se pretendía integrar una tabla que diera cuenta de los derechos violados a partir de los motivos de quejas, pero los criterios para capturar la información de quejas no son uniformes y, en algunos casos, no fue capturada con detalle. Por ejemplo, para el año 2005 se capturaron 419 casos por "violación a los derechos de los migrantes," criterio que no permite detectar el derecho violado. También se tienen definiciones como "prestación indebida del servicio público" o "ejercicio indebido del cargo" que pueden interpretarse de muchas formas y pueden ir desde una mala gestión administrativa, hasta usurpación de funciones, que no corresponden a la violación de un derecho humano.

Las definiciones utilizadas son muy diversas y, en algunos casos, mal empleadas, de tal suerte que ni siquiera las frecuencias estadísticas de los motivos de queja permiten conocer la recurrencia de las violaciones que motivan las quejas.

Con el fin de conocer con mayor detalle el tipo de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por el INM, se realizó una nueva solicitud de información.³¹⁸ La respuesta de la Comisión, específicamente de la Quinta Visitaduría General, fue que entre el 1° de enero de 2005 y el 22 de febrero de 2013 –en el mismo periodo de la primera solicitud–, se tenían registrados 3,712 expedientes de queja, es decir, que en el 78 por ciento de los casos de presuntas violaciones a los derechos humanos de los migrantes (si consideramos la cifra de la segunda tabla de la primera solicitud), estuvo involucrado el Instituto como presunta autoridad responsable.

La respuesta a esta solicitud permitió tener una noción más amplia sobre los derechos violados, de la que se deriva la siguiente tabla.

Tabla 6-7 Número de Hechos Violatorios atribuibles al Instituto Nacional de Migración, 2005-2013

Derecho	Número
Derecho a la Seguridad Jurídica	5263
Derecho al Trato Digno	1980
Derecho a la Legalidad	450
Derecho a la Integridad y Seguridad Personal	423
Derecho a la Protección de la Salud	281
Derecho a la Igualdad	263
Derecho a la Libertad	248
Derecho a la Propiedad	80
Derecho de Petición	26
Derecho a la Vida	17
Derecho al Trabajo	7
Derecho a la Privacidad	6
Derecho a la Educación	2
Derecho a la Vivienda	2
Derecho al Desarrollo	1
Total	9049

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Solicitud de Información Folio 00005913, 2013.

En esta tabla están los totales de hechos violatorios por la Quinta Visitaduría, distribuidos según el derecho violado. Un mismo hecho generalmente está relacionado con la violación de distintos derechos, por lo que la suma total de hechos no corresponde con el número total de quejas.

Entre los hechos violatorios más frecuentes registrados están, por orden de importancia, la falta de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia de los servidores públicos, que, de acuerdo con la clasificación de la Comisión, corresponden al derecho a la seguridad jurídica. En segundo lugar, están “acciones y omisiones que transgreden los derechos de los migrantes” (la descripción no permite determinar a qué acciones u omisiones específicas se refieren) y que está dentro de las violaciones al derecho a un trato digno; en tercer lugar, está el trato cruel, inhumano y degradante, que viola el derecho a la integridad y seguridad personal; en cuarto lugar están las detenciones arbitrarias o ilegales que están clasificadas como violatorias del derecho a la legalidad y derecho a la libertad; y en quinto lugar, la omisión de brindar atención médica, que está dentro de las violaciones al derecho a la protección de la salud.

Recomendaciones Emitidas por la Quinta Visitaduría de la CNDH

Como muestra la tabla que a continuación se presenta, desde 1994, la Quinta Visitaduría de la CNDH ha dirigido 34 recomendaciones (de un total de 51) al INM como autoridad responsable o corresponsable de distintas violaciones a los derechos de los migrantes. El resumen da cuenta que los abusos han sido recurrentes a lo largo de los años, evidenciando la falta de capacidad o de voluntad de prevenir su repetición. Las recomendaciones que dirigen un señalamiento al INM se refieren a áreas tales como el actuar de los

318 Solicitud de información realizada el 31 de enero de 2013. Folio Infomex 00005813.

Grupos Beta, el control y la verificación migratoria, la detención migratoria, y la deportación.

Tabla 6-8 Recomendaciones Emitidas por la Quinta Visitaduría de la CNDH, por Violaciones a los Derechos de las Personas Migrantes en México, 1994-2012

Recomendación	Autoridad a la que se Dirige	Situación Violatoria	Derechos Violados
093/1994	INM/PGR	Agresión Física en el Proceso de Detención por Integrantes del Grupo Beta.	Integridad y Seguridad Personal, Trato Digno y Legalidad.
144/1995	Gobernador Constitucional del Estado de Baja California/ Subsecretario de Población y Servicios Migratorios (SEGOB)	Condiciones Inadecuadas de Cárcel Estatal de Tijuana, habilitada como Estación Migratoria.	Trato Digno, Integridad y Seguridad Personal.
147/1995	Subsecretario de Población y Servicios Migratorios (SEGOB)	Aseguramiento en Cárcel Municipal.	Integridad y Seguridad Personal, Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica.
048/1998	INM/Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas	Agresión a Periodistas por Autoridades Federales y Estatales.	Libertad de Expresión, Libertad de Prensa y Derecho a la Información.
089/1998	Gobernador Constitucional del Estado de Sonora/INM	Detención Arbitraria y Agresión Física en el Proceso de Aseguramiento, por Integrantes del Grupo Beta.	Integridad y Seguridad Personal, Legalidad y Seguridad Jurídica.
048/2004	INM	Irregularidades Administrativas en el Proceso de Aseguramiento y Repatriación de Menores de Edad.	Derecho a ser protegidos en su Integridad Física y Mental, a la Legalidad y Seguridad Jurídica.
005/2005	SEMAR	Verificación Migratoria de una Autoridad no Facultada.	Legalidad y Seguridad Jurídica.
024/2005	INM	Funcionamiento Inadecuado de Estación Migratoria.	Legalidad y Trato Digno.
027/2005	SEDENA	Revisión Migratoria realizada por Autoridad no Facultada para ello. Violencia Física en Contra del Migrante.	Libertad, Legalidad, Seguridad Jurídica, Integridad Personal y Trato Digno.
033/2005	INM	Detención y Expulsión de Migrantes fuera del Procedimiento Legal.	Libertad Personal y de Tránsito, Legalidad y Seguridad Jurídica, Protección a la Salud.
011/2006	STyPS/INM	Sometimiento a Condiciones Laborales Contrarias a la Ley. Retención de Documentos de Identidad.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Trato Digno, Trabajo, Libre Tránsito y Libertad Personal.
013/2006	SEDENA/SEMAR/PGR/SEGOB/ Gobernadores Constitucionales de los Estados de República y Jefe de Gobierno del D.F.	Verificación y Vigilancia Migratorias Ilegales.	Igualdad, Libertad de Tránsito, Legalidad y Seguridad Jurídica.
014/2006	SEMAR	Verificación Migratoria de una Autoridad no Facultada.	Libre Tránsito, Legalidad y Seguridad Jurídica.
020/2006	INM	Maltrato Físico en el Aseguramiento. Uso Indevido de Prisión Preventiva para el Aseguramiento.	Integridad Personal, Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica.
021/2006	INM	Interrogatorio Indevido, Intimidación y Maltrato Físico en el Aseguramiento.	Trato Digno, Integridad Personal, Legalidad y Seguridad Jurídica.
022/2006	INM	Ausencia de Asistencia Médica y Omisiones Procedimentales en el Aseguramiento.	A la Vida, Protección de la Salud, Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Recomendación	Autoridad a la que se Dirige	Situación Violatoria	Derechos Violados
023/2006	INM	Estación Migratoria en Local de Detención Preventiva. Aseguramiento en Condiciones Insalubres.	Trato Digno y Legalidad.
033/2006	INM	Abuso Verbal y Tratos Crueles a Menor de Edad en el Proceso de Aseguramiento.	Integridad Personal, Legalidad, Seguridad Jurídica, Trato Digno y Derecho del Menor a la Protección de su Integridad Física.
038/2006	SSP/Gobernador Constitucional del Estado de México/INM	Detención Arbitraria y Violenta, Privación Ilegal de la Libertad y Expulsión Irregular e Ilegal de extranjeros.	Integridad Física, Seguridad Personal, Libertad Personal, Legalidad y Seguridad Jurídica.
001/2007	INM	Aseguramiento en Cárcel Pública sin Condiciones Adecuadas.	Legalidad, Seguridad Jurídica y Trato Digno.
017/2007	INM	Irregularidades en el Procedimiento de Aseguramiento.	Debido Proceso, Legalidad y Seguridad Jurídica.
025/2007	INM/ Presidente Municipal de Tapachula	Omisión de Verificación Migratoria. Omisión en Saneamiento Municipal.	Protección de la Integridad de Menores, Protección a la Salud, Legalidad y Seguridad Jurídica.
029/2007	INM	Privación del Derecho a la Nacionalidad Mexicana por Nacimiento.	Legalidad, Seguridad Jurídica, a la Igualdad, Identidad, Nacionalidad y Personalidad Jurídica.
35/2007	INM	Repatriación sin haber se dictado Resolución sobre Solicitud de Refugio.	Legalidad y Seguridad Jurídica.
036/2007	INM	Aseguramiento Fuera del Procedimiento Legal.	Legalidad y Seguridad Jurídica.
063/2007	SSP	Agresión a Migrantes asegurados que estaban bloqueando Estación Migratoria en Demanda de Definición de Situación Jurídica.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Integridad y Seguridad Personal, Trato Digno.
064/2007	INM	Trato Cruel y Degradante en el Proceso de Revisión Corporal.	Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica.
065/2007	Gobernador del Estado de Oaxaca/PGR/Ayuntamiento de Ciudad Ixtepec, Oaxaca/ Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca.	Secuestro y Maltrato a Migrantes.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Integridad y Seguridad Personal, Trato Digno y Acceso a la Justicia.
006/2008	INM	Ausencia de Notificación de Negación de Solicitud de Refugio.	Debido Proceso, Legalidad y Seguridad Jurídica.
24/2008	INM	Negligencia e Impericia Médica en el Proceso de Aseguramiento.	Protección de la Salud, a la Vida, Legalidad y Seguridad Jurídica.
028/2008	INM	Rechazo de un Menor de Edad y Devolución a EEUU, sin el Procedimiento Debido.	Protección de la Integridad Física del Menor, Legalidad y Seguridad Jurídica.
040/2008	INM	Extorsión de Funcionarios Públicos a Familiares de Migrantes.	Legalidad y Seguridad Jurídica.
048/2008	INM	Trato Cruel y Degradante en el Proceso de Revisión Corporal.	Trato Digno, a la Legalidad y a la Seguridad Jurídica, privacidad e intimidad.
051/2008	Gobernador Constitucional del Estado de México/INM	Omisiones en el Proceso de Aseguramiento y Repatriación de una Menor Víctima de Explotación Sexual.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Acceso a la Justicia, Debido Proceso y Protección de la Integridad de un Menor.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Recomendación	Autoridad a la que se Dirige	Situación Violatoria	Derechos Violados
063/2008	INM	Omisiones en el Proceso de Aseguramiento y Violaciones Administrativas en el Procedimiento de Expulsión.	Trato Digno, Legalidad, Seguridad Jurídica y Debido Proceso.
017/2009	INM	Denegación de Aseguramiento a Migrante con Enfermedad Mental. Repatriación sin el Debido Proceso.	Legalidad, Seguridad Jurídica y Debido Proceso.
029/2009	INM/SEMAR	Agresión Física contra Migrantes y un Reportero en un Proceso de Aseguramiento.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Trato Digno, Integridad, Seguridad Personal, Libertad de Expresión e Información.
050/2009	Ayuntamiento de Rafael Lara Grajales, Puebla/Mesa Directiva del Congreso de Estado de Puebla.	Secuestro y Extorsión.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Integridad y Seguridad Personal y Trato Digno.
074/2009	Presidencia Constitucional del Municipio de Juárez, Chihuahua.	Ingreso de Menores Repatriados a una Instancia que no correspondía con su Situación Jurídica.	Protección a su Integridad Física y psicológica, Libertad, Trato Digno, Legalidad y Seguridad Jurídica.
018/2010	INM	Proceso de Aseguramiento Indebido de una Menor de Edad Embarazada.	Protección de la Integridad de un Menor, Legalidad, Seguridad Jurídica y Debido Proceso.
027/2010	INM	Indebida Observancia de los Derechos de Menores que viajan Solos.	Protección de Integridad de un Menor, Legalidad y Seguridad Jurídica.
032/2010	SSP	Asalto de Elementos de la Policía Federal a Migrantes que viajaban en Tren.	Propiedad y posesión, a la Legalidad y Seguridad Jurídica.
064/2010	Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí	Negligencia Médica que provocó Muerte de Migrante.	Protección de la Salud y a la Vida.
004/2011	PGR	Violación de la Protección de Datos de un Albergue para Migrantes.	Legalidad y Seguridad Jurídica.
022/2011	SEDENA	Privación de la Vida y atentados contra la Integridad Personal.	A la Vida, Legalidad y Seguridad Jurídica.
023/2011	INM/PGR	Intimidación y Presión en el Interrogatorio a Menores de Edad. Ejercicio Indebido de la Función Pública.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Procuración de Justicia, Debido Proceso y Derecho de los Menores a que se proteja su Integridad.
036/2011	INM/SSP	Maltrato Físico y Verbal a Migrantes y Reportero en Proceso de Verificación Migratoria.	Libertad de Expresión, Propiedad, Honor, Integridad y Seguridad Personal, Legalidad y Seguridad Jurídica.
003/2012	SS/INM	Omisión en el Aseguramiento de Atención Médica de urgencia. Negligencia Médica en hospital.	Vida y Salud.
054/2012	INM	Extorsión y Transgresión a la Libertad Sexual de una Menor de Edad.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Integridad Física y Mental, Libertad y al Trato Digno.
057/2012	INM	Omisión de Medidas Cautelares y Obstrucción para Recurrir a un Fallo Jurisdiccional en el Proceso de Juicio de Amparo.	Legalidad, Seguridad Jurídica, Acceso a las Garantías Judiciales, Trato Digno, Integridad y Seguridad Personal.
077/2012	COMAR	Omisiones en el Procedimiento de Solicitud de Refugio de un Menor de Edad.	Seguridad Jurídica e Igualdad.

Respuestas del INM a las Recomendaciones Emitidas por la CNDH

Con solicitud de información número 00023713, Insyde pidió el documento que indique para cada recomendación lo que la Quinta Visitaduría ha emitido al Instituto Nacional de Migración, si el INM aceptó la recomendación, qué acciones tomó el INM, y si el INM no aceptó la recomendación, por qué motivo(s), y qué acciones tomó la CNDH al respecto.

En respuesta, la CNDH informó que entre enero de 2005 y mayo de 2013 se emitieron 35 recomendaciones dirigidas al INM. El Instituto no aceptó la recomendación 1/2009 y clasificó como información reservada el documento mediante el que expone las razones de la negativa. Con respecto a las 34 recomendaciones aceptadas, el INM dio pruebas de cumplimiento total en 24 casos y pruebas de cumplimiento parcial en un caso (Recomendación 24/2008), cuyo seguimiento ya finalizó. Además, se consideró insatisfactorio el cumplimiento en cinco casos (Recomendaciones 17/2007, 36/2007, 17/2009, 18/2010, 27/2010). Tres Recomendaciones se encuentran aún en integración (36/2011, 54/2012 y 57/2012).

6.2.3 Quejas, Reclamaciones y Recomendaciones ante el CONAPRED

Con solicitud de información número 0411100035013, Insyde requirió los documentos que expongan las acciones y/o actitudes discriminatorias (por xenofobia u otras razones) de parte de agentes y funcionarios del INM hacia los migrantes en México, así como las recomendaciones hechas por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) al INM y, en su caso, las respuestas del INM a dichas recomendaciones. En respuesta, la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del INM informó que el INM no ha recibido ninguna recomendación por parte del CONAPRED, ya que las cuatro reclamaciones formuladas por dicho organismo al INM por presuntas acciones discriminatorias concluyeron sin responsabilidad por parte del Instituto.³¹⁹

³¹⁹ Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGJDHT/DDH/807/2013, 29 de mayo de 2013.

7. La Detención en las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración

Este capítulo empieza por analizar las normas en materia de detención migratoria, antes de ofrecer algunas observaciones sobre las características y la ubicación de los distintos centros, el *Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias*, así como las estaciones migratorias como instalaciones de seguridad nacional. La mayor parte del capítulo presenta los hallazgos producto de las visitas a las estaciones migratorias realizadas por Insyde, divididos en las condiciones de las instalaciones y el trato a los migrantes.

7.1 Las Normas en Materia de Detención Migratoria

Con solicitud de información número 0411100033213, Insyde requirió el Manual de Diseño de Infraestructura de Estaciones Migratorias. La petición se realizó con base en información obtenida mediante entrevista y una respuesta proporcionada por el mismo INM a otra solicitud de información, que indica que ese Manual existe y fue elaborado por la Facultad de Arquitectura de la UNAM. En respuesta, Insyde recibió un oficio de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, que afirmó no contar con dicho Manual y entregó únicamente un documento titulado “Procedimiento para la Elaboración de un Proyecto Ejecutivo.” Insyde interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.³²⁰ Según la entrevista realizada a la Facultad de Arquitectura de la UNAM, el acercamiento del INM se debió a su interés en revertir el carácter carcelario de las estaciones migratorias, su preocupación por la apariencia externa de las instalaciones y su petición de instalar rondines por arriba de los patios a fin de facilitar la vigilancia y observación en casos de motines.³²¹

7.1.1 Los Acuerdos que emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración

Las estaciones migratorias se empezaron a regular formalmente con el *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2001. En la Ley General de Población de 1974 ya se establecía la existencia de las estaciones migratorias, sin embargo, fue hasta esta fecha que se expide la normatividad aplicable.

Este Acuerdo se emitió porque el Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de abril de 2000, determina como obligación del Secretario de Gobernación expedir las disposiciones administrativas que rigen lo relativo a las estaciones migratorias.

Dicho Acuerdo regulaba el funcionamiento y organización de las estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración, pero no aquellos lugares habilitados provisionalmente para el aseguramiento de extranjeros (Artículo 1), lo que constituía una afectación en los derechos de los extranjeros asegurados en lugares distintos de las estaciones migratorias, ya que no contaban con la debida protección. Incluso, los extranjeros que se internaran al territorio nacional sin la documentación requerida podrían haber sido tratados como penalmente responsables. Cabe recordar que, desde la expedición de la Ley General de

320 Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DRMySG/772/2013, 5 de junio de 2013.

321 Entrevista a Juan José Astorga, Coordinador de Vinculación y Proyectos Especiales, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, 16 de marzo de 2013.

Población y hasta 2011, la migración era considerada un delito, por lo que tratar a los extranjeros asegurados como reos no tenía mayores implicaciones. El cambio de perspectiva sobre las estaciones migratorias se dio a raíz de la despenalización de la migración, ahora tratada como falta administrativa, por lo cual dicha sanción no debería exceder de 36 horas de arresto (Artículo 21, párrafo 4 constitucional).

En su contenido se encuentra que las estaciones migratorias, se crean a efecto de que, con estricto respeto a los derechos humanos y como medida de aseguramiento, se aloje a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional; o que deban ser expulsados. En este sentido, el Artículo 2 inciso c del Acuerdo publicado el 26 de noviembre de 2001, definía a las estaciones migratorias como las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señalaba la Ley General de Población; y el inciso f, por su parte, definía al asegurado como aquel extranjero que se encontraba alojado en las estaciones migratorias, en tanto se resolvía su situación jurídica migratoria en el país y permanecía a disposición de la autoridad migratoria. Desde la creación de tales conceptos, la privación de la libertad de los extranjeros en las estaciones migratorias no se maneja como la restricción del derecho de tránsito en territorio nacional. Sin embargo, a partir del momento en que éstos se encuentran alojados en las estaciones migratorias, en realidad están privados legalmente de tal derecho, es por eso que una estación migratoria no sólo es una instalación física que se encarga del aseguramiento de los extranjeros en tanto se resuelve su situación migratoria, sino que son lugares destinados a la internación de quienes se encuentran restringidos en su libertad corporal por una resolución administrativa.

Es importante tratar a las estaciones migratorias como lo que son: instituciones totalitarias. Ser ambiguo en el trato puede dejar desprotegidos a los extranjeros, ya que no se aplica la normatividad debida contenida en, por ejemplo, los tratados internacionales que privilegian los derechos humanos en las prisiones. Algunas de las características de las estaciones migratorias que las convirtieron en centros de reclusión, reflejadas en este Acuerdo, son: el uso de un personal de seguridad, vigilancia y custodia (Artículo 3, fracción I); la prohibición del ingreso a las estaciones migratorias de personas que no cuenten con el pase de visita autorizado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria o el Jefe de la Estación Migratoria (Artículo 5, fracción V); la revisión física de los asegurados y de los dormitorios (Artículo 11); el hecho que los asegurados sólo puedan salir de las estaciones migratorias mediante oficio o resolución administrativa (Artículo 27); o que el Jefe de la Estación Migratoria puede aplicar correcciones disciplinarias (Artículo 45), las cuales incluso podían significar la separación temporal del asegurado del resto de la población hasta por 20 días consecutivos (Artículo 48).

Como se puede observar, las estaciones migratorias, desde su origen privan de la libertad a los extranjeros que se encuentran dentro de ellas; sin embargo, esta medida no queda del todo clara, ya que, como ya se dijo, al ser una resolución administrativa no debería exceder de 36 horas de arresto. Esto evidentemente no se aplica porque para resolver la situación migratoria, la autoridad competente podía resolver la situación jurídica del extranjero detenido en un plazo no mayor de 15 días hábiles (Artículo 6), lo cual podía **incluso prorrogarse hasta noventa días** (Artículo 7).

Posteriormente, se expidió otro *Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 2009, derogando el anterior Acuerdo. Este Acuerdo define como alojado a toda aquella persona que no tiene la calidad de mexicano, conforme al Artículo 30 de la Constitución, que se encuentre dentro de la estación migratoria, asegurado o en proceso de repatriación a su país de origen (Artículo 2, fracción I). Por su parte, las estaciones migratorias se definen como las instalaciones físicas que establece la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, para alojar temporalmente a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional y que deban ser expulsados o repatriados (Artículo 2, fracción VI). Con el cambio de concepto de estación migratoria se hace énfasis en el

alojamiento temporal. Sin embargo, tampoco se establece que el extranjero está privado de su libertad en tanto se decide sobre su repatriación o expulsión.

Entre otros cambios se encuentran que este Acuerdo remarca la defensa y protección de los derechos humanos de los alojados (Artículos 6, 7, 9, 10, 25, 42 y 47), el trato digno de los mismos (Artículo 26); el interés superior de las niñas, niños y adolescentes (Artículos 27 y 45) y la unidad familiar (Artículo 45). Además, establece que cuando por causas extraordinarias, un extranjero no pueda ser alojado en una estación migratoria, el Instituto podrá habilitar, de manera provisional, otros sitios con tal carácter, pero no podrá ser ningún centro de detención preventiva o para la reclusión de sentenciados (Artículo 25). Asimismo, los representantes consulares, los miembros de la CNDH y de la COMAR podrán realizar visitas fuera de los días y horarios establecidos, siempre que se identifiquen y cumplan con las normas de seguridad (Artículo 36).

El 8 de noviembre de 2012, se expidió otro *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, derogando el Acuerdo de 2009, el cual es muy parecido pero amplía la protección de los extranjeros y sobretodo de los grupos vulnerables.

A diferencia de los anteriores Acuerdos, en éste sí se regulan los lugares que se habilitan para el alojamiento de extranjeros, ya que se crean las estancias provisionales, además de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración (Artículo 1). En ambas deberá observarse el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas extranjeras, sin discriminación de ningún tipo.

Tanto las estaciones migratorias como las estancias provisionales son las instalaciones físicas a cargo del Instituto que sirven para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular. La diferencia es que las primeras deben cumplir con los requisitos señalados en el Artículo 107 de la Ley de Migración y los extranjeros pueden permanecer hasta 15 días o 60 días, en casos de excepción (Artículo 4); y las segundas sirven para alojar de forma provisional a los extranjeros, hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o se resuelva su situación migratoria, pudiendo albergar al extranjero un máximo de 40 horas (tipo A) o siete días (tipo B) (Artículo 5).

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. 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 (Artículo 23).

De igual forma, se adhiere el término “presentado,” diferente al de “alojado:” el alojado es la persona extranjera que, como consecuencia de un acuerdo de presentación, se encuentre dentro de una estación migratoria o de una estancia provisional, a efecto de resolver su situación migratoria (Artículo 3, fracción I); el presentado es toda persona extranjera que ha sido alojada temporalmente en una estación migratoria o estancia provisional derivado de un acuerdo de presentación (Artículo 3, fracción VII). Los conceptos no son muy claros en cuanto a sus diferencias, por lo que se hace necesario reformularlos para un mejor entendimiento, ya que de este Acuerdo lo que se puede desprender es que el alojado se encuentra privado de su libertad para resolver su situación migratoria y el presentado no, por lo tanto, si no es necesario resolver la situación migratoria del presentado, tampoco debería ser necesario “alojarlo” temporalmente, ya que por fuera puede seguir el procedimiento indicado sin estar detenido. Al parecer, un alojado y un presentado pueden ser la misma persona, y viceversa. Sin embargo, la falta de precisión en los conceptos hace difícil determinar cuándo se tiene el carácter de presentado y cuándo el de alojado, por lo que habrá que reformular esto también.

Las revisiones físicas a los alojados permanecen, al igual que en los Acuerdos de 2001 y 2009. Sin embargo, ahora las revisiones físicas podrán realizarse por parte de la autoridad migratoria en cualquier momento (Artículo 10). En razón de que dicho Acuerdo define a la autoridad migratoria como al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida en las disposiciones legales aplicables para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria (Artículo 3, fracción II), las revisiones físicas deberían estar a cargo de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria o bien de los Delegados Federales del Instituto, según lo establecido en el Artículo 6. Dado que no se especifica la autoridad a cargo de la revisión migratoria, tanto en la Ley de Migración como en el presente Acuerdo, se abre la puerta a una mala interpretación en la que cualquier servidor público de las estaciones migratorias o estancias provisionales se sienta facultado para la revisión física de los extranjeros alojados.

También permanecen las medidas preventivas, como es el caso de la separación temporal del alojado en caso de incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV del Artículo 26 del Acuerdo. En estos supuestos el Responsable deberá separar al alojado del resto de la población en un lugar con las condiciones dignas para ello, por el tiempo mínimo necesario y hasta por diez días naturales, dependiendo de la gravedad, ajustándose al procedimiento administrativo contenido en el Artículo 45. De nueva cuenta esta sanción es desproporcionada y no debería darse. Además, si esta medida no suspende el procedimiento administrativo migratorio de los alojados, lo cual es un acierto, tampoco tiene razón de ser más que el simple hecho de castigar.

El acceso a las estaciones migratorias o estancias provisionales se amplía a: familiares y personas de confianza de las personas extranjeras, representantes consulares, representantes Consulares, integrantes de asociaciones religiosas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, integrantes de organismos internacionales, servidores públicos de la Coordinación General, representantes de las autoridades competentes en materia de derechos humanos, y personas físicas y miembros de instituciones académicas (Artículo 32).

Las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y las personas físicas y miembros de instituciones académicas tienen acceso limitado, ya que deben cumplir con una serie de lineamientos establecidos en este Acuerdo. Esto constituye una gran desventaja, ya que el acceso está programado (tanto en actividades como en tiempo) y puede no ser lo suficientemente amplio si la autoridad migratoria así lo decide. Por otro lado, las autoridades en materia de derechos humanos y los representantes consulares, tienen el acceso libre a las estaciones migratorias, lo que significa una ventaja en la protección de los extranjeros privados de su libertad, aunque esto ya estaba regulado en los Acuerdos de 2001 y 2009.

Un cambio notorio es que, a pesar de que el personal de seguridad, vigilancia y custodia no desaparece, se eliminan apartados especiales sobre dicho personal que aparecían en los Acuerdos anteriores. Por ejemplo, en el Acuerdo actual, el Artículo 92 establece que es responsabilidad de los servidores públicos adscritos a la estación migratoria, la custodia, seguridad y vigilancia de las personas extranjeras alojadas en las estaciones migratorias y en las estancias provisionales, así como preservar el orden, disciplina y convivencia armónica. En todo momento, salvaguardarán los derechos humanos de los alojados.

Además, en este Acuerdo se toman medidas especiales respecto de algunos sujetos que por su situación particular no deberían estar en las estaciones migratorias o estancias provisionales: adultos mayores, mujeres embarazadas, indígenas, personas con discapacidad o víctimas de delitos (Artículo 16, fracción IX); víctimas del delito de trata de personas (Artículo 16, fracción X); y niñas, niños y adolescentes (Artículo 25).

Aún falta regular algunos aspectos respecto de las estaciones migratorias. Si bien no son centros de reclusión, sí limitan la libertad de tránsito y por lo mismo deben ser más detalladas las formas de trato hacia los extranjeros que se encuentre dentro de tales instalaciones. Algunos de los aspectos que no se tocan en ninguno de los Acuerdos, son:

- La distribución del espacio en la estación migratoria. Por ejemplo, ¿cuántas personas están destinadas a compartir un mismo espacio?
- Los parámetros para clasificar a las personas detenidas en los espacios de la estación migratoria. Es decir, ¿las personas detenidas deciden qué espacio ocuparán o las autoridades migratorias? Si son éstas últimas, ¿cómo lo deciden, o con base en qué criterios?
- Las condiciones de traslado entre una estación migratoria o estancia provisional y otra. Por ejemplo, ¿cuáles son las condiciones del transporte y el trato por parte del personal del Instituto?
- Las condiciones de los establecimientos destinados al aislamiento temporal como medida preventiva. Si bien dice que debe ser un trato digno, no dice cómo son físicamente esos lugares o cuántos extranjeros pueden ser dispuestos en las mismas condiciones y en el mismo lugar.
- Las formas de organización entre alojados. Por ejemplo, ¿deben realizar algunas labores al interior de las estaciones migratorias o estancias provisionales, como cocinar o lavar ropa?
- El acceso a las estaciones migratorias para periodistas no se establece, por lo que ¿se debe entender por prohibido o permitido?

En general, las estaciones migratorias y las estancias provisionales no están lo suficientemente reguladas. Aún faltan muchos puntos por aclarar, y estas circunstancias podrían contribuir a que se cometan tantas faltas en contra de los derechos humanos de las personas migrantes detenidas.

7.1.2 Directrices Nutricionales

Con solicitud de información número 0411100023013, Insyde pidió el documento que contenga las directrices nutricionales que se hayan implementado en las estaciones migratorias y estancias provisionales de 1993 a la fecha. La consulta se realizó con motivo de conocer la información científica con la que el INM pudiera contar con el objetivo de implementar costumbres alimenticias saludables entre los migrantes internados en los diversos centros de detención migratoria. En respuesta, el Comité de Información del INM confirmó la inexistencia de tales directrices nutricionales. Lo anterior sugiere que la calidad y la cantidad de los alimentos proporcionados a los migrantes en todo el país pudieran ser definidas por parte del nutriólogo que labora en la Delegación del Distrito Federal o que se determinan según los criterios no escritos de cada Delegación Federal. Lo último, junto con los estándares de preparación nutritiva vigentes en las empresas contratadas, podría explicar la variabilidad en la calidad que caracteriza los alimentos en las estaciones migratorias y estancias provisionales en México. Según personas entrevistadas, algunas estaciones migratorias se esfuerzan por ofrecer una alimentación balanceada, variada y que sea acorde a la nacionalidad. Esto se hace por decisión del Director de la Estación Migratoria, ya que el INM ni pide ni impone este tipo de atención a los migrantes.³²²

7.1.3 Los Traslados entre Estaciones Migratorias y en Procesos de Deportación

Con solicitud de información número 0411100037113, Insyde requirió el protocolo que siga actualmente el INM para realizar los traslados de migrantes entre estaciones migratorias o estancias provisionales o en los procesos de deportación vía terrestre, así como para proveer la seguridad de los migrantes. Además, se solicitó saber si este protocolo ha sufrido cambios en años anteriores.

En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada, porque

³²² Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012; entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

la Dirección General de Control y Verificación afirmó no contar con dicho protocolo. En su lugar remitió al *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del INM*, así como la Ley de Migración y su Reglamento. Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que el INM, como instancia de seguridad nacional, debería contar con un protocolo sobre el procedimiento que se debe seguir para traslados de migrantes y la manera en que el INM busca salvaguardar la integridad de las personas trasladadas. A la hora de escribir este informe el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

Con la misma preocupación, Insyde presentó la solicitud de información número 0411100040813, pidiendo el documento que explique cuándo iniciaron los llamados “carruseles” (recorridos que realizan los autobuses entre las distintas estaciones migratorias para recoger al mayor número de migrantes para devolverlos a sus lugares de origen), por qué se recurre a esta práctica y cómo funciona. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria entregó los *Lineamientos para el Traslado Vía Terrestre de Extranjeros Asegurados*, que entraron en vigor en junio de 2006. Detalló que los recorridos entre las distintas estaciones migratorias se realizan para recoger al mayor número de migrantes, son con el fin de llevar a cabo la debida aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros del INM.

Al mismo tiempo informó, que de conformidad con el Reglamento de la Ley de Migración, se abrogaron todas las disposiciones administrativas internas y de carácter general expedidas por el INM en materia de regulación migratoria y de control y verificación migratoria. Por lo tanto, los mencionados Lineamientos ya no se encontrarían vigentes. Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar contradictoria la respuesta de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, ya que al mismo tiempo que afirma que los Lineamientos perdieron su vigencia explica por qué se realizan los recorridos entre estaciones migratorias. A la hora de escribir este informe el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

7.2 ¿Qué son las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales?

De conformidad con el Artículo 4 del *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, las estaciones migratorias son:

las instalaciones físicas que establece el Instituto y que cumplen con los requisitos previstos en el Artículo 107 de la Ley para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular. En dichas instalaciones permanecerán aquellas personas que dadas sus condiciones y circunstancias, estarán alojados hasta quince días hábiles, salvo los casos de excepción que prevé el artículo 111 de la Ley.

Según el Artículo 5 de las mencionadas *Normas*, las estancias provisionales (coloquialmente conocidas como garitas) son:

aquellas instalaciones físicas que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o sea resuelta su situación migratoria en términos de la Ley y su Reglamento.

Aclaran las fracciones I y II del mismo Artículo 5 que dichas estancias se clasifican en:

- Estancias Provisionales A, que permiten una estancia máxima de 48 horas; y
- Estancias Provisionales B, que permiten una estancia máxima de siete días.

Actualmente existen 32 estaciones migratorias, distribuidas en 22 entidades federativas.³²³

Tabla 7-1 Número de Estaciones Migratorias por Delegación Federal

Delegación Federal	Número	Delegación Federal	Número
Aguascalientes	1	Quintana Roo	1
Baja California	2	San Luis Potosí	1
Baja California Sur	1	Sinaloa	1
Chiapas	3	Sonora	1
Chihuahua	3	Tabasco	3
Coahuila	1	Tamaulipas	3
Distrito Federal	1	Tlaxcala	1
Hidalgo	1	Veracruz	2
Michoacán	1	Yucatán	1
Oaxaca	1	Zacatecas	1
Puebla	1	Total	32
Querétaro	1		

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100071312, 2013.

Además, existen 14 estancias provisionales A y 12 estancias provisionales B, localizadas en ocho estados de México.³²⁴

Tabla 7-2 Número de Estancias Provisionales "A"

Delegación Federal	Número
Campeche	2
Chiapas	5
Coahuila	1
Colima	1
Guerrero	1
Sonora	2
Tamaulipas	1
Veracruz	1
Total	14

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100071312, 2013.

Tabla 7-3 Número de Estancias Provisionales "B"

Delegación Federal	Número
Campeche	1
Chiapas	3
Coahuila	1
Guerrero	1
Jalisco	1
Nuevo León	1
Oaxaca	3
Tamaulipas	1
Total	12

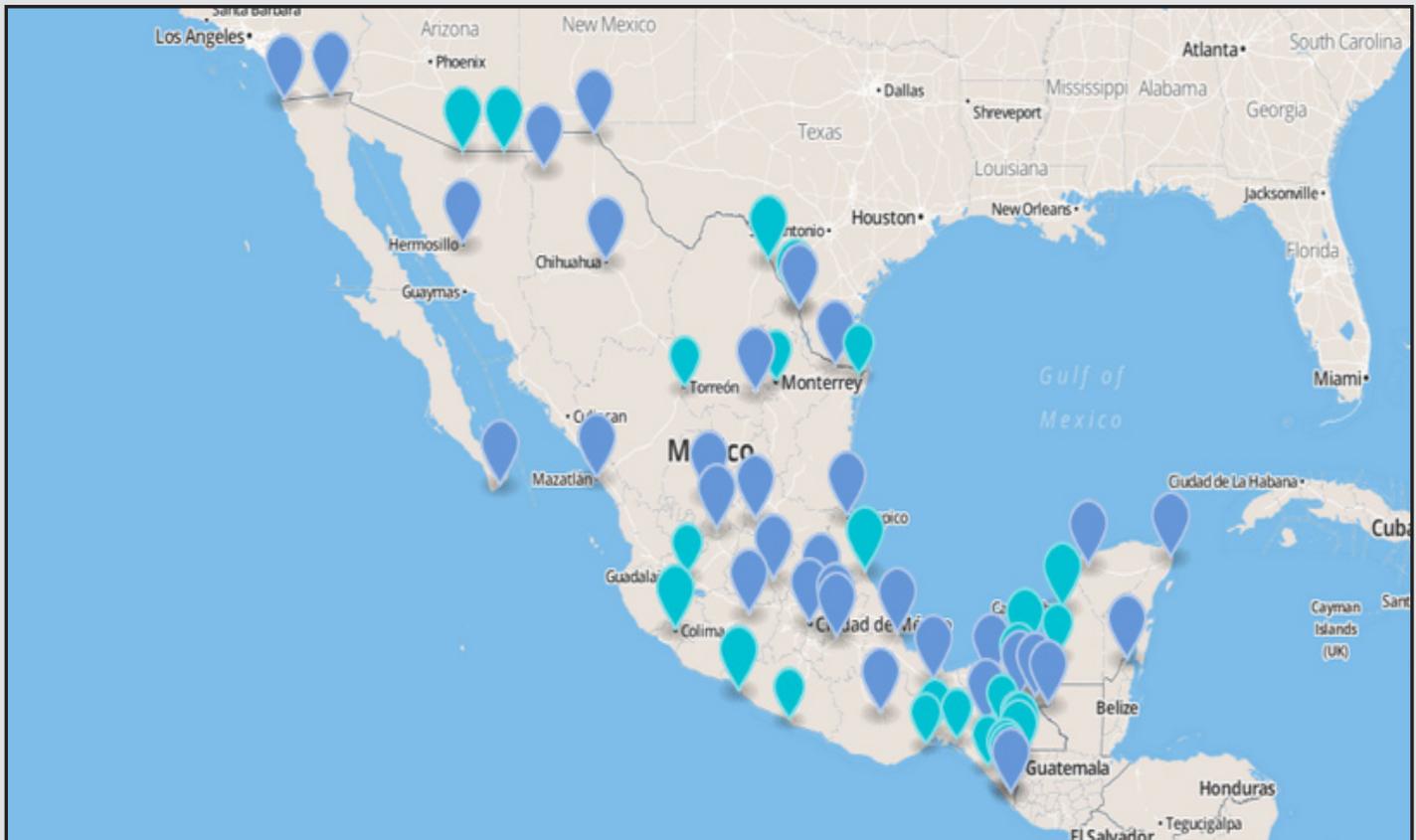
Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100071312, 2013.

Cabe mencionar que las Delegaciones Federales en Durango, el Estado de México, Guanajuato, Morelos y Nayarit no cuentan ni con estación migratoria ni con estancia provisional. La ilustración 7.1 muestra la distribución geográfica de los centros de detención migratoria en el país.

323 Dirección General de Coordinación de Delegaciones del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGCD/1396/2013, 24 de abril de 2013.

324 Dirección General de Coordinación de Delegaciones del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGCD/1396/2013, 24 de abril de 2013.

Ilustración 7-1 Distribución Geográfica de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales en México



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100026213, 2013.

La capacidad instalada de las estaciones migratorias y estancias provisionales varía considerablemente. Tapachula, Acayucan e Iztapalapa son estaciones migratorias concentradoras del sur, sureste y norte del país. Con 960, 836 y 430 lugares respectivamente, su capacidad instalada es mucho mayor que la de los demás centros de detención migratoria.

Tabla 7-4 Capacidad de Alojamiento de las Estaciones Migratorias

Delegación Federal	Estación Migratoria	Capacidad (Personas)	Tamaño (m2)
Aguascalientes	Aguascalientes	36	Ilegible
Baja California	Mexicali	30	1,280.25*
	Tijuana	100	7,170.29**
Baja California Sur	Los Cabos	18	1,087 *
	Palenque	64	2,500.00
Chiapas	Tapachula	960	29,167.00
	Tuxtla Gutiérrez	80	1,144.77
	Chihuahua	40	259.34*
Chihuahua	Ciudad Juárez	60	1,405.31**
	Janos	86	1,600.00
Coahuila	Saltillo	50	2,890.00
Distrito Federal	Iztapalapa	430	10,035.00
Hidalgo	Pachuca	37	496.92*
Michoacán	Morelia	35	117.22*
Oaxaca	Oaxaca	40	572.77*
Puebla	Puebla	60	1,771.4*
Querétaro	Querétaro	35	599.93*
Quintana Roo	Chetumal	96	2,511.00
	Cancún		2,939.00
San Luis Potosí	San Luis Potosí	21	840*
Sinaloa	Mazatlán	38	631.40*
Sonora	Hermosillo	40	694*
	El Ceibo	45***	225.42
Tabasco	Tenosique	100	300.16
	Villahermosa	70	584.16
	Nuevo Laredo	24	1,322.01
Tamaulipas	Reynosa	50	324.01
	Tampico	45	390.00
Tlaxcala	Tlaxcala	40	465.21*
Veracruz	Acayucan	836	20,000.00
	Veracruz	35	549.51
Yucatán	Mérida	30	567.84*
Zacatecas	Zacatecas	30	1,293.03*

* Se encuentra en el mismo predio de la Delegación Federal.

** Se encuentra en el mismo predio de la Subdelegación Federal.

*** En el oficio presentado por la Delegación Federal de Tabasco la capacidad es de 65 personas.

Nota: La Estación Migratoria del Ceibo (Tabasco) al 20 de mayo de 2013 no se encontraba en funcionamiento. Las estaciones de Tenosique y Villahermosa cuentan cada una con: un patio, una oficina administrativa, un consultorio médico y tres estancias; la estación del Ceibo contaba con las mismas instalaciones a excepción del consultorio médico.

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100026213, 2013.

Tabla 7-5 Capacidad de Alojamiento de las Estancias Provisionales "A"

Delegación Federal	Estación Migratoria	Capacidad (Personas)	Tamaño (m2)
Campeche	Campeche	3	213.4
	Ciudad del Carmen	7	312.25
Chiapas	Ciudad Cuauhtémoc	20	476.9
	El Hueyate	25	287.563
	Huehuetan	30	101.384
	Playas de Catazajá	14	...
	San Gregorio Chamic	20	...
Coahuila	Piedras Negras	10	58.75
Colima	Colima	6	330*
Guerrero	Zihuatanejo	10	540**
Sonora	Agua Prieta	20	158.60**
	Nogales	5	771.13**
Tamaulipas	Miguel Alemán	6	70.26
Veracruz	Tuxpan	4	207

* Corresponde a la superficie de las oficinas de la Delegación Federal del INM en el Estado de Colima, dentro de las que se localiza la estancia.

** Se encuentra en el mismo predio de la Delegación Local.

... No se reporta información

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100026213, 2013.

Tabla 7-6 Capacidad de Alojamiento de las Estancias Provisionales "B"

Delegación Federal	Estación Migratoria	Capacidad (Personas)	Tamaño (m2)
Campeche	Escárcega	40	1,483.88
	Comitán	120	282.92
Chiapas	Echegaray	40	249.73
	San Cristóbal de las Casas	52	248.70
Coahuila	Torreón	21	144.34
Guerrero	Acapulco	10	482*
Jalisco	Guadalajara	17	145.60
Nuevo León	Monterrey	15	1,119.15*
	La Ventosa	45	***
Oaxaca	Salina Cruz	25	***
	San Pedro Tapanatepec	50	***
Tamaulipas	Matamoros	20	79.00

* Se encuentra en el mismo predio de la Delegación Federal.

*** Se declara la inexistencia de información

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100026213, 2013.

Resulta notable que algunas estaciones migratorias cuentan con una menor capacidad instalada que algunas de las estancias provisionales. Por ejemplo, las EMs de Los Cabos (Baja California Sur), San Luís Potosí, Nuevo Laredo (Tamaulipas) y Mexicali (Baja California) tienen una capacidad para treinta o menos migrantes. Por otro lado, las EPs de San Pedro Tapanatepec (Oaxaca) y de San Cristóbal de las Casas y Comitán (Chiapas)

tienen una capacidad para 50, 52 y 120 migrantes respectivamente. En este sentido, es cuestionable la clasificación de los centros de detención migratoria con una muy reducida capacidad instalada como estaciones migratorias, ya que no reúnen las condiciones para una estancia de hasta 15 días hábiles. Por ejemplo, durante las visitas a los centros de detención migratoria Insyde constató que la capacidad oficial de 100 lugares para la EM de Tenosique no concuerda con la realidad, ya que las celdas para mujeres y hombres son, en efecto, muy pequeñas. La EM de Oaxaca se encuentra en un edificio histórico en el centro de la ciudad, no cuenta con una entrada separada, y –con lugar para 40 personas– no ofrece condiciones para un alojamiento prolongado muchos menos para la recepción de los más de cien migrantes que pueden llegar luego de un operativo. En opinión de la Encargada de la Estación Migratoria, estas características la convierten en instalaciones vulnerables que pueden conllevar un riesgo de seguridad tanto para el personal como para los migrantes.³²⁵ Debido a su limitado tamaño, la EM de Oaxaca limita las estancias de migrantes a un máximo de tres días, después de los cuales los migrantes son trasladados a otra estación migratoria.

En la práctica, las estaciones migratorias y las estancias provisionales son muy similares en el tipo de atención que brindan. Sin embargo, como las estaciones migratorias fueron diseñadas para estancias prolongadas, luego del aseguramiento, los migrantes que no tienen nacionalidad centroamericana, así como integrantes de los grupos vulnerables (menores de edad, mujeres embarazadas, personas discapacitadas, etc.) son trasladados a una estación migratoria. La distancia entre el lugar de detección y el centro de detención migratoria también es un factor importante. Un migrante indocumentado que es detectado en La Ventosa, lugar que queda a seis horas de la ciudad de Oaxaca, suele ser trasladado a la EM de Tapachula y no a la EM en la capital oaxaqueña o, si es guatemalteco, por ejemplo, es común que se le traslade directamente a Talismán, en la frontera con Guatemala.³²⁶

7.3 El Programa de Dignificación de las Estaciones Migratorias

Con solicitud de información número 0411100023513, Insyde pidió el documento que contenga el Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias. En respuesta, el Comité de Información declaró la inexistencia de la información solicitada. Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que el documento debe existir, ya que está referido en un documento oficial elaborado por el INM. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria proporcionó una *Memoria Documental sobre la Modernización de Estaciones Migratorias*, que formó parte del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012.

El *Programa de Modernización de Estaciones Migratorias* parte del hecho de que el incremento del flujo migratorio irregular por México ha rebasado, en algunos casos, las instalaciones físicas, así como los recursos humanos y administrativos. Según el mencionado documento, el Programa busca mejorar las condiciones físicas de los inmuebles e incluye adecuaciones en cuanto al mantenimiento preventivo y correctivo, equipamiento técnico e informativo, comunicación y telefonía, servicios para los extranjeros, alimentación, personal migratorio, capacitación y construcción de nuevas estaciones migratorias.³²⁷

La *Memoria Documental* pretende dejar evidencia de las actividades realizadas y resultados obtenidos durante el período 2007-2012. Sin embargo, contiene apenas una enumeración de las actividades llevadas a cabo durante 2010 y 2011, siendo las más importantes el mantenimiento a diez estaciones migratorias, la construcción de cuatro módulos del DIF en instalaciones del INM, la construcción de bibliotecas en la EM de Iztapalapa y la EM de Tapachula, mejoras al Sistema de Control de Aseguramiento y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM) que permite coordinar la detención y los traslados de los migrantes, la construcción

325 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

326 Ibid.

327 Instituto Nacional de Migración, *Memoria Documental sobre la Modernización de Estaciones Migratorias*, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, 4. Obtenida mediante solicitud de información número 0411100023513.

de la EM de Cancún y la EM de Palenque, y la formalización de convenios de salud para otorgar servicio médico a los extranjeros en las estaciones migratorias.³²⁸ *La Memoria Documental* termina por explicar que el seguimiento a dichas acciones se da a través de visitas de supervisión a las estaciones migratorias, de las cuales 24 se realizaron en 2011 y 7 en 2012.³²⁹

Cabe mencionar que Insyde obtuvo dos series de diapositivas tituladas “Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias” del INM, que relatan el estado de las obras de mantenimiento al 31 de diciembre de 2004 y al 31 de diciembre de 2003, las acciones de construcción o de mantenimiento realizadas, así como los montos invertidos.³³⁰ Los archivos contienen una recopilación de fotos que dan cuenta del antes y después de las obras realizadas, pero no incluyen los objetivos e indicadores de evaluación del programa.

7.4 Las Estaciones Migratorias como Instalaciones de Seguridad Nacional

Los centros de detención migratoria, al ser designados como instalaciones de seguridad nacional, cuentan tanto con importantes restricciones respecto del ingreso de visitantes como con medidas de seguridad especiales para evitar la salida de las personas detenidas. Esto hace que, a pesar de su denominación eufemística, las estaciones migratorias tienen la apariencia y las reglas de operación de cárceles. En su exterior, cuentan con muros y vallas altos, en su interior, con celdas con candados y –en las estaciones migratorias más grandes– con rondines de los guardias de seguridad. Los migrantes entrevistados por Insyde afirmaron –casi sin excepción– que las instalaciones les parecieron como cárceles, debido al encierro, las características de los edificios, las cámaras de seguridad, los horarios, la forma del acceso a la alimentación y el pasar lista.

A finales de 2005 la entonces Coordinación de Control y Verificación Migratoria giró un oficio, instruyendo a los Delegados Regionales que, a partir del comunicado se deje de habilitar locales de detención preventiva como estaciones migratorias.³³¹ Desde luego, las condiciones en las estaciones migratorias han, por lo general, mejorado de una manera notable. Sin embargo, estos cambios no necesariamente implican una mejora en el trato que reciben los migrantes. Aunque algunas estaciones migratorias con condiciones deplorables hayan sido cerradas y se crearon otras con instalaciones más modernas y más adecuadas para la detención de migrantes, siguen prevaleciendo deficiencias tanto en la implementación de los procedimientos como en el trato práctico hacia los detenidos.

7.5 Hallazgos de las Visitas a los Centros de Detención Migratoria

A continuación se presentan los hallazgos derivados de las visitas que Insyde realizó a diez estaciones migratorias y una estancia provisional. El análisis se divide en dos partes. En la primera, se presenta un panorama de las instalaciones mismas y de sus distintas áreas. En la segunda, se discute el trato que se les brinda a los migrantes ahí detenidos.

328 Ibid., 12-15.

329 Ibid., 17.

330 Las diapositivas forman parte de una recopilación de documentos titulada *Estaciones migratorias: números, normas de funcionamiento y programa de dignificación de estaciones*, que puede ser consultada en la biblioteca del Centro de Estudios Migratorios de la SEGOB.

331 Coordinación de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/CCV/8584/2005, 15 de diciembre de 2005.

7.5.1 Las Condiciones

Tipo de Instalación

Algunos de los centros de detención de migrantes operan en edificios especialmente construidos para ese propósito, en otros casos los edificios se adecuaron para poder funcionar como estaciones migratorias. Las características originales de los edificios pueden tener importantes implicaciones para las condiciones que hoy día prevalecen dentro de esas estaciones migratorias. Por ejemplo, el edificio que alberga la EM de Iztapalapa fue construido a principios de los años noventa y no ha tenido otro uso que el de un centro de detención migratoria. A diferencia del Distrito Federal, la EM de Hermosillo está instalada en una antigua bodega, y la EM de Saltillo se encuentra en un gimnasio, que fue originalmente creado como refugio para las víctimas del Huracán Gilberto que azotó México en septiembre de 1988. Asimismo, la EM de Janos se encuentra en un lugar elevado, por lo cual experimenta problemas en la provisión de agua, heladas en el invierno, además de que la lejanía dificulta los servicios médicos.³³²

Muchos de los centros de detención migratoria están instalados en las Delegaciones del INM o comparten el edificio con otras dependencias de la Administración Pública Federal. Por ejemplo, la EP de Nuevo León, en Monterrey, se encuentra en una torre que alberga las oficinas públicas para trámites administrativos. La situación no es la más adecuada, pero el flujo migratorio en esa zona no es tan significativo como en otras partes del país, y la EP cuenta por lo menos con una entrada separada. La EM de Oaxaca, sin embargo, se encuentra en el Palacio Federal, un edificio histórico en el centro de la ciudad de Oaxaca, que el INM comparte con otras dependencias federales. No cuenta con una entrada separada y en la práctica no presenta las condiciones para alojar una estación migratoria.

Foto 7-1 Fachada de la Estación Migratoria de Saltillo



Crédito: Sonja Wolf

332 Entrevista a Rubén Salgado Bussey, Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

Foto 7-2 Fachada de la Estación Migratoria de Tapachula



Crédito: Sonja Wolf

Foto 7-3 Fachada de la Estancia Provisional de Nuevo León



Crédito: Sonja Wolf

Áreas

Los centros de detención migratoria cuentan con una oficina administrativa, sala de registro, dormitorios así como baños y sanitarios, y –cuando el espacio lo permite– con comedores, consultorios médicos, áreas de recreación (generalmente un patio), y –en las EMs más grandes del país– también con despachos para el personal de la CNDH, la COMAR y los cónsules que realicen visitas y entrevistas. En la EM de Acayucan, por ejemplo, la sala de registro (conocida como “el Serpentín”) es amplia, y en sus paredes se exhiben carteles en diferentes idiomas (español, inglés, árabe, ruso, chino, portugués) sobre los derechos y obligaciones de los migrantes. En la EM de Iztapalapa se constató además, la existencia de un área de guardia donde se mantienen los agentes del INM que laboran en turnos de noche.

Dormitorios

Los centros de detención migratoria comprenden dormitorios para hombres, mujeres y, si el espacio lo permite, para menores de edad, familias y grupos vulnerables. Donde no existe un área para menores no acompañados, éstos son trasladados a un albergue o módulo del DIF (EM Ciudad Juárez, EM Tenosique), o se habilita el consultorio médico o una oficina para alojarlos ahí (EM de Oaxaca). En la EM de Ciudad Juárez, cuando no hay mujeres, el área se habilita para familias. En la EM de Tapachula se reportó, que además, existía una subdivisión de áreas para los recién llegados, las personas cuya situación jurídica estaba bajo revisión, y los migrantes listos para ser repatriados.

Los dormitorios suelen ser celdas al estilo carcelario, aunque en algunos casos se reportó más bien la existencia de habitaciones (EP de Nuevo León, EM de Saltillo), en otros, los dormitorios son áreas abiertas (EM de Ciudad Juárez), o espacios abiertos divididos en una serie de celdas relativamente pequeñas (EM de Acayucan). Los dormitorios suelen estar dotados de literas de cemento, aunque en la EP de Nuevo León se constató el uso de literas regulares. Las celdas o habitaciones son de distintos tamaños, y cuando las literas no son suficientes para el número de migrantes detenidos, las personas colocan sus colchones en el piso (EM de Tapachula). Los baños, sanitarios y lavamanos pueden estar dentro de las celdas (EM de Ciudad Juárez), y en otros casos los baños están fuera de las celdas.

Cada celda tiene una puerta de rejas o una puerta de lámina con una ventana muy pequeña y puede tener o no tener ventanas adicionales. Las puertas están abiertas durante el día y cerradas con candado durante la noche. En el caso de las celdas que se encuentran dentro de un espacio más amplio, las puertas pueden estar abiertas en todo momento (EM de Iztapalapa). En la EP de Nuevo León, las puertas de las habitaciones no tienen ventanas, así que las puertas quedan abiertas –en presencia de un agente del INM– y sólo se cierran cuando el personal quiere descansar un poco. Los agentes del INM que tienen acceso a los dormitorios de los hombres y las mujeres son del mismo sexo que los migrantes ahí albergados.

Las celdas suelen cerrarse entre las 19.00 y 21.00 horas y se abren entre las 07.00 y 08.00 horas. En la EM de Tapachula se reportó que las celdas carecen de techo para que el personal pueda supervisar las celdas día y noche, desde un andén de hierro que abarca todos los dormitorios. En algunas estaciones migratorias, los dormitorios son lo suficientemente amplios y no se reportó hacinamiento. En contraste, en otras estaciones migratorias las celdas estaban llenas (EM de Tlaxcala) o, como en el caso de la EM de Tenosique, tan llenas que ni siquiera se podía caminar dentro de ellas. Las condiciones climáticas también afectan la estancia en las estaciones migratorias, dependiendo de su ubicación. Por ejemplo, en la EM de Saltillo prevalecían temperaturas más bien frescas, pero en la EM de Tenosique el ambiente era muy caliente y húmedo, lo cual provoca un aire agobiante que se recrudece conforme aumenta el número de personas detenidas.

En varios centros de detención migratoria los migrantes afirmaron que no se apagaba la luz en la noche, lo cual afectaba el sueño de algunas personas. Por ejemplo, en las EMs de Acayucan, Tenosique y Tapachula se reportó que la luz estaba prendida en el pasillo, mientras en dos centros (EM de Ciudad Juárez y algunas secciones de la EM de Tapachula) se expresó que también estaba prendida en las celdas.

Tabla 7-7 Condiciones de Alojamiento en las Estaciones Migratorias

Condiciones	Sí	No	Parcialmente*	No Sabe	No Responde	No Aplica
Hacinamiento	8.70	19.57	0.00	0.00	71.74	0.00
Acayucan	14.29	28.57	0.00	0.00	57.14	0.00
Ciudad Juárez	0.00	40.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Distrito Federal	0.00	16.67	0.00	0.00	83.33	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	40.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tenosique	42.86	14.29	0.00	0.00	42.86	0.00
Tijuana	0.00	16.67	0.00	0.00	83.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
La Puerta del Dormitorio Permanece Cerrada Durante la Noche	60.87	15.22	0.00	2.17	21.74	0.00
Acayucan	85.71	0.00	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	20.00	0.00	0.00	0.00	80.00	0.00
Distrito Federal	33.33	66.67	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	20.00	40.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Tapachula	71.43	14.29	0.00	0.00	14.29	0.00
Tenosique	85.71	0.00	0.00	14.29	0.00	0.00
Tijuana	83.33	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
La Luz Permanece Encendida Durante la Noche	19.57	30.43	0.00	4.35	45.65	0.00
Acayucan	28.57	42.86	0.00	0.00	28.57	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	0.00	80.00	0.00
Tapachula	28.57	42.86	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	0.00	71.43	0.00	28.57	0.00	0.00
Tijuana	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00

*La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

Baños y Sanitarios

Por lo general, el número de baños/regaderas y sanitarios disponibles fue considerado suficiente para los migrantes detenidos. No obstante, en la EM de Tijuana y la EM de Tenosique, donde tanto la celda de los hombres como la de las mujeres cuentan con un baño y dos sanitarios, los migrantes consideraron que esto no era suficiente en los momentos en que el número de migrantes detenidos era más elevado.

Los entrevistados también expresaron que comúnmente los baños y sanitarios estaban lo suficientemente limpios, ya que la limpieza se hacía cada día. Sin embargo, tanto en la EM de Tijuana como en la de Tenosique consideraron que la higiene disminuyó conforme subió el número de migrantes detenidos. En la EM de Tenosique y la EM de Tijuana los migrantes reportaron ayudar en la limpieza para mantener las celdas en condiciones adecuadas. Por otro lado, en la EM de Acayucan un menor de edad afirmó que los servicios en su celda no funcionaban, y en el dormitorio de hombres en la EM de Tijuana uno de los sanitarios estaba fuera de servicio desde hace un mes.

Comedores

Los comedores, como otras partes de las estaciones migratorias, cuentan con infraestructura de cemento para evitar la fabricación de armas artesanales. En el caso de las estaciones migratorias de Oaxaca y de Tlaxcala, por ejemplo, se utilizan los patios como comedores, pero en otras no existe ni comedor ni patio, y los migrantes comen en las celdas (EP de Nuevo León). En algunas estaciones migratorias, el INM recibe los ingredientes para la comida, la prepara *in situ*, y los agentes migratorios la reparten. En otros centros de detención migratoria, la comida es entregada por proveedores externos.

Servicios de Tienda

A pesar de que las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales* prohíben cualquier actividad de carácter mercantil en dichas instalaciones (Artículo 9), se constató que en varios de los centros visitados es posible la adquisición –por compra directa o por pedido– de diversos productos.

De las estaciones migratorias visitadas, la EM de Tapachula fue la única que tenía una tienda concesionada instalada y que es manejada por personal del albergue de migrantes “Jesús el Buen Pastor,” de esa misma ciudad. Los productos disponibles incluyen café, agua, refrescos, palomitas, galletas, chicle, papas fritas y tarjetas telefónicas. Mientras algunos consideraron los precios aceptables, otros los calificaron como altos.

En otros centros de detención migratoria, no se reportó ni la existencia de una tienda ni la posibilidad de mandar a hacer compras (EM de Hermosillo, EM de Saltillo, EM de Tenosique). Sin embargo, en varias estaciones migratorias el INM permitió que el personal de limpieza realizara compras para los migrantes (EM de Tlaxcala, EM de Tijuana, EM de Ciudad Juárez, EM de Iztapalapa, EM de Acayucan). Los productos que se pueden pedir abarcan desde café, dulces, papas fritas, refrescos y tarjetas telefónicas hasta cigarrillos.

Sin embargo, estas actividades comerciales contravienen las disposiciones establecidas, ya que la introducción de productos alimenticios externos –al menos por parte de los agentes migratorios– está prohibida. Asimismo, se están introduciendo productos que pueden poner en peligro la vida de las personas, tales como los cigarrillos que pueden ser usados para provocar incendios.

Además, lo que sucede es que, en algunos casos, personal del INM y migrantes lucran con la venta de productos dentro de las estaciones migratorias, aprovechando el desconocimiento de los precios locales por

parte de muchos migrantes o el hecho de que los migrantes se ven obligados a adquirir tarjetas telefónicas para poder comunicarse por teléfono. En la EM de Iztapalapa, por ejemplo, los servidores públicos del INM venden cigarrillos sueltos por MX\$10.00 (aunque su precio regular es de MX\$5.00) y tarjetas telefónicas por MX\$50.00, MX\$80.00 o MX\$150.00 cuando éstas tienen un precio regular de MX\$30.00, MX\$50.00 o MX\$100.00 respectivamente. En Acayucan, la Subdirectora de la estación migratoria autoriza el pedido de productos como una medida para mantener la gobernabilidad en la estación migratoria y la prefiere a la instalación de una tienda porque, según ella, la presencia de dinero crearía problemas.³³³ Sin embargo, para efectos prácticos, el resultado parece ser el mismo. En este centro de detención, migrantes de distintas nacionalidades, pero, a decir de algunos entrevistados, sobre todo los cubanos adquieren productos a través del personal de limpieza y los venden a otros migrantes por un precio mucho más elevado. El arreglo que complementa estas actividades comprende el hecho de que algunos agentes del INM recogen el dinero que los familiares de algunos de los migrantes detenidos les depositan en Western Union o MoneyGram.

Higiene

a) La Limpieza en las Instalaciones

En todas las estaciones migratorias los migrantes entrevistados consideraron que las instalaciones estaban relativamente bien aseadas, ya que la limpieza se hacía una o dos veces al día. No obstante, en la EM de Acayucan se observó que la limpieza se hacía de una manera más rigurosa cuando se recibían visitantes; además, hubo quejas de que no se limpiaban bien los sanitarios sino sólo los pisos a su alrededor y que por esto existía un mal olor en las celdas. También hubo quejas en la EM de Tenosique, porque la celda de los hombres había estado muy sucia y los migrantes se vieron obligados a ayudar en la limpieza, y en la EM de Tijuana, donde las condiciones higiénicas se veían afectadas durante la estancia de ciudadanos estadounidenses, quienes solían escupir en el piso. Un problema adicional se dio en el módulo del DIF en la EM de Acayucan donde desde el día anterior a las entrevistas había piojos y se volvió necesaria la aplicación de un tratamiento. Según se informó, en ocasiones anteriores se había encontrado que la limpieza en esa estación migratoria era deficiente.³³⁴ Por último, en la EM Chetumal, que es de reciente construcción, la planta de tratamiento dejó de funcionar adecuadamente, provocando que, con frecuencia, se inunden las instalaciones.³³⁵

b) Recolección de Basura

En la EM de Tapachula surgió una queja con respecto a la recolección de la basura. Aunque se hacía el aseo y en el comedor existe un depósito para los platos desechables, no había depósitos ni para los desechos de la tienda ni para el papel higiénico en las celdas. Debido a esas circunstancias, la gente dejaba la basura en el piso, provocando un mal olor en los dormitorios y el riesgo de infecciones de cualquier tipo.

c) El Estado de los Colchones y Sábanas

A cada migrante se le entrega un colchón y una cobija o sábana. Una queja que se presentó con cierta frecuencia se refirió a que los colchones se lavan poco o nada y –debido a la suciedad– olían mal. Esta queja

333 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

334 Entrevista a Mariana Sánchez Zavaleta, Encargada del Módulo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, DIF Municipal, Estación Migratoria de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

335 Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Honorable Cámara de Diputados, LXII Legislatura, con el ingeniero Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, llevada a cabo el 10 de abril de 2013, 18.

surgió con mayor recurrencia en la EM de Tapachula y en la EM de Acayucan. En esta última se mencionó que los colchones se lavan únicamente después de la deportación del migrante, así que las personas que tienen una estancia más prolongada se quedan con un colchón sucio. Mientras que en las estaciones migratorias de Hermosillo, Saltillo, Tlaxcala e Iztapalapa, los migrantes expresaron que los colchones estaban limpios, en las estaciones migratorias de Tijuana y de Tenosique había colchones limpios y sucios. Lo mismo se expresó en la EM de Ciudad Juárez que es también la única de las instalaciones visitadas donde el INM entrega toallas a los migrantes. En los demás centros de detención migratoria los detenidos tenían que usar su ropa o las sábanas para secarse, y éstas olían mal cuando estaban mojadas.

En la EM de Iztapalapa, la CNDH constató en 2011 que debido a la suciedad de los colchones un grupo de migrantes chinos adquirió pulgas. El caso se resolvió dándoles a las personas los medicamentos necesarios, además de que la CNDH insistió en una regular fumigación de las instalaciones para evitar plagas y bichos.³³⁶ Con solicitud de información número 0411100055213, Insyde solicitó los documentos que indiquen en qué estaciones migratorias y estancias provisionales se hacen fumigaciones y con qué frecuencia se hacen. A la hora de escribir este informe el INM aún no había respondido a esta solicitud.

336 Entrevista a Siria Oliva Ruíz, Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

Tabla 7-8 Condiciones de Salud y Higiene en los Estaciones Migratorias

Condiciones	Sí	No	Parcial-mente*	No Sabe	No Responde	No Aplica
Hacinamiento	8.70	19.57	0.00	0.00	71.74	0.00
Acayucan	14.29	28.57	0.00	0.00	57.14	0.00
Ciudad Juárez	0.00	40.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Distrito Federal	0.00	16.67	0.00	0.00	83.33	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	40.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tenosique	42.86	14.29	0.00	0.00	42.86	0.00
Tijuana	0.00	16.67	0.00	0.00	83.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Los Artículos Usados Para Dormir están Aseados (Colchón, Cobija, Sábana)	56.52	28.26	0.00	0.00	15.22	0.00
Acayucan	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	60.00	20.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	83.33	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	28.57	42.86	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	57.14	14.29	0.00	0.00	28.57	0.00
Tijuana	66.67	16.67	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Le Entregaron Enseres Básicos	86.96	8.70	4.35	0.00	0.00	0.00
Acayucan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	0.00	33.33	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	85.71	14.29	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	57.14	42.86	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Entrega de Enseres Básicos Cuando los Solicitó	45.65	2.17	0.00	0.00	52.17	0.00
Acayucan	85.71	0.00	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	33.33	0.00	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	20.00	0.00	0.00	0.00	80.00	0.00
Tapachula	85.71	14.29	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	14.29	0.00	0.00	0.00	85.71	0.00
Tijuana	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Las Instalaciones Sanitarias son Suficientes	26.09	10.87	0.00	0.00	63.04	0.00
Acayucan	14.29	0.00	0.00	0.00	85.71	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Distrito Federal	66.67	0.00	0.00	0.00	33.33	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	20.00	0.00	0.00	0.00	80.00	0.00
Tapachula	28.57	0.00	0.00	0.00	71.43	0.00
Tenosique	14.29	42.86	0.00	0.00	42.86	0.00
Tijuana	16.67	33.33	0.00	0.00	50.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Condiciones	Sí	No	Parcial-mente*	No Sabe	No Responde	No Aplica
Las Instalaciones Sanitarias Permanecen Aseadas	45.65	2.17	10.87	0.00	41.30	0.00
Acayucan	28.57	14.29	14.29	0.00	42.86	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	0.00	16.67	0.00	16.67	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tapachula	57.14	0.00	0.00	0.00	42.86	0.00
Tenosique	42.86	0.00	14.29	0.00	42.86	0.00
Tijuana	33.33	0.00	33.33	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tiene Posibilidad de Bañarse Sin Limitaciones	84.78	4.35	6.52	4.35	0.00	0.00
Acayucan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	85.71	14.29	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	28.57	14.29	28.57	28.57	0.00	0.00
Tijuana	83.33	0.00	16.67	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tiene Acceso a Agua para Lavar Ropa	89.13	0.00	0.00	8.70	2.17	0.00
Acayucan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	57.14	0.00	0.00	42.86	0.00	0.00
Tijuana	66.67	0.00	0.00	16.67	16.67	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Servicio de Lavandería	10.87	89.13	0.00	0.00	0.00	0.00
Acayucan	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Disponibilidad de Médico	2.17	2.17	2.17	34.78	58.70	0.00
Acayucan	0.00	14.29	0.00	28.57	57.14	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	20.00	80.00	0.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	33.33	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	0.00	0.00	20.00	80.00	0.00
Tapachula	14.29	0.00	0.00	71.43	14.29	0.00
Tenosique	0.00	0.00	0.00	28.57	71.43	0.00
Tijuana	0.00	0.00	16.67	50.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00

Condiciones	Sí	No	Parcial-mente*	No Sabe	No Responde	No Aplica
Consulta a Médico	28.26	43.48	0.00	0.00	28.26	0.00
Acayucan	28.57	57.14	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	20.00	60.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	16.67	0.00	0.00	0.00	83.33	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	40.00	40.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	71.43	28.57	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	0.00	85.71	0.00	0.00	14.29	0.00
Tijuana	16.67	50.00	0.00	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00

*Para las afirmaciones "Las instalaciones sanitarias permanecen aseadas" y "Tiene posibilidad de bañarse sin limitaciones" la categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

Seguridad de las Personas y de las Instalaciones

a) Incidentes de Seguridad

En la mayoría de las estaciones migratorias visitadas los migrantes no reportaron la ocurrencia de fugas, motines, disturbios o agresiones. En la EM de Ciudad Juárez, según se informó, se les explica a los detenidos que por razones de seguridad no pueden fumar ni tener bolígrafo. En la EM de Saltillo, según afirmó personal del Albergue Belén, hace poco un migrante metió el asidero de un cepillo en la garganta de otro migrante, por lo cual se empezó a entregar únicamente la parte corta con el cepillo.³³⁷

En la EM de Tapachula se reportaron confrontaciones verbales entre migrantes y protestas por parte de personas que se sentían afectadas psicológicamente por la situación del encierro y exigieron ser repatriadas de inmediato. Las reacciones de los agentes del INM variaban según las circunstancias. En el caso de las agresiones verbales, el personal separó a las personas y las tranquilizó. En el caso de las protestas, los agentes cerraron las puertas y dejaron a los migrantes afectados en el patio. En la EM de Iztapalapa también se reportaron confrontaciones menores entre los mismos migrantes, pero según se informó, éstas no pasaron a mayor cosa.

Los incidentes más graves se reportaron en las estaciones migratorias de Tijuana y de Acayucan. En la primera, es común que lleguen ciudadanos estadounidenses que cruzaron la frontera Estados Unidos-México de manera indocumentada para huir de la ley o como turistas por un día. Estos últimos terminan estar implicados en algún delito menor o alguna pelea, y luego de estar en el CERESO, la PGR o la policía municipal los pasan a la estación migratoria. De hecho, el 50 por ciento de los migrantes que pasan por la EM de Tijuana provienen de Estados Unidos, y en repetidas ocasiones, estas personas han causado conflictos.³³⁸ De hecho, pocos días antes de la visita efectuada por Insyde un migrante había sido golpeado en la cara por un hombre estadounidense. Los policías que brindan seguridad en las instalaciones no se habían percatado del incidente por haber estado platicando en el área de recepción de la estación migratoria y, al ser notificados por el migrante agredido, encerraron al agresor en el patio, donde fue dejado hasta su deportación. Encerrado en el patio, el hombre incluso tuvo que hacer sus necesidades en ese lugar, porque los policías –luego de haber sido agredidos por él– se negaron a volver a llevarlo al baño. El migrante agredido estuvo sangrando y, en el momento de la entrevista, aún le dolían la mandíbula y la oreja derecha, y debajo del ojo derecho un golpe le había dejado con una cicatriz. No pensó en denunciar el incidente, y el personal en la estación migratoria ni le dio importancia al asunto ni le ofreció apoyo. Según otro migrante, en el momento del incidente un agente del INM se presentó con un arma de fuego prestado por un policía. Sin embargo, esta afirmación no pudo ser corroborada por los demás migrantes. Según la información obtenida, entre 2003 y 2004 se reforzó también la seguridad de la EM de Tijuana, luego de que un comando armado intentó sacar a una persona estadounidense.³³⁹

En la EM de Acayucan, donde tampoco se les permite a los migrantes tener bolígrafos, se reportaron varias fugas. En una de las fugas, ocurridas aproximadamente dos meses antes de la visita de Insyde, tres menores se habían fugado por el techo de la estación migratoria. El INM emprendió una búsqueda y localizó a dos de los menores cerca de las instalaciones, y al tercero poco después, en las vías del tren de Medias Aguas. De todas formas, se supone que debido a la presencia de agentes de seguridad en las azoteas no deberían ocurrir fugas. Según se reportó, el personal del INM revisó las instalaciones y tomó medidas de prevención de fugas en el área de menores.³⁴⁰ Algunas semanas

337 Entrevista a Diana Castillo, Coordinadora del Área de Gestión Migratoria, Frontera con Justicia, Saltillo, 17 de octubre de 2012.

338 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

339 Entrevista a Alma Sánchez, Cónsul de Guatemala, Consulado de Guatemala en Baja California, Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

340 Entrevista a Mariana Sánchez Zavaleta, Encargada del Módulo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados,

antes ocurrió otra fuga, esta vez por parte de ocho cubanos que se salieron por el patio y no fueron atrapados.

Respecto de las supuestas fugas de las estaciones migratorias, cabe mencionar que éstas ocurren con cierta frecuencia en algunos lugares, sobre todo en el sur y sureste de México.³⁴¹ Aunque las características físicas de algunas instalaciones técnicamente permiten fugas, la presencia de personal de seguridad armado y el hecho de que en las fugas suelen escaparse en ocasiones hasta veinte personas, hacen pensar que existe connivencia por parte de los servidores públicos del INM. Efectivamente, existen evidencias de que agentes y funcionarios del Instituto han lucrado con oficios de salida.³⁴² Esta faceta de la corrupción se ve facilitada no sólo por los débiles controles del personal en servicio, sino también por el hecho de que los migrantes que dispongan de ciertos recursos económicos hacen todo lo posible para llegar a su destino.³⁴³ Por ejemplo, en la EM de Acayucan se han dado fugas con la participación directa del Subdelegado Local de Acayucan, Tomás Morales Amador, quien en por lo menos un caso dejó ir a migrantes por la puerta trasera de la estación migratoria, antes de lanzar la alerta de fuga.³⁴⁴

En la EM de Acayucan se reportó también un incendio provocado por un migrante centroamericano además de agresiones físicas contra los migrantes. Una se dio en agosto de 2012 cuando un migrante exigió saber cuándo podía salir de la estación migratoria, y el Jefe del Departamento Jurídico y Atención al Migrante, Guillermo Alonso Zamudio, "El Contador," afirmó que los migrantes eran una basura. En otra ocasión, tres cubanos solicitaron estar en otra celda, pero el mismo funcionario no lo permitió. En la mañana siguiente, según el testimonio, había sangre en el piso y uno de los migrantes tenía rasguños. La noche anterior a la visita de Insyde un migrante fue sacado de su celda y golpeado en el pasillo. El migrante entrevistado al respecto creía, pero no pudo confirmar, que los agresores habían sido policías.

DIF Municipal, Estación Migratoria de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

341 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

342 Ibid.

343 Entrevista anónima; entrevista a Carlos Enrique Escalante Igual, Abogado y ex Jefe del Departamento Jurídico en la Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM, 2010-2011), Veracruz, 1 de julio de 2013 (entrevista telefónica).

344 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

Tabla 7-9 Condiciones de Seguridad en las Estaciones Migratorias

Condiciones	Sí	No	Parcial-mente*	No Sabe	No Responde	No Aplica
Motines o Disturbios en Contra del Personal	8.70	65.22	0.00	0.00	26.09	0.00
Acayucan	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	60.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Tapachula	28.57	57.14	0.00	0.00	14.29	0.00
Tenosique	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tijuana	16.67	50.00	0.00	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Personal Porta Equipo de Seguridad	0.00	6.52	0.00	76.09	17.39	0.00
Acayucan	0.00	0.00	0.00	85.71	14.29	0.00
Ciudad Juárez	0.00	20.00	0.00	80.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	80.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	85.71	14.29	0.00
Tenosique	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	0.00	0.00	33.33	66.67	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00
Existencia de Cámaras de Seguridad	41.30	8.70	0.00	41.30	8.70	0.00
Acayucan	71.43	0.00	0.00	28.57	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	20.00	0.00	80.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	16.67	0.00	16.67	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	80.00	0.00	0.00
Tapachula	71.43	0.00	0.00	14.29	14.29	0.00
Tenosique	0.00	14.29	0.00	71.43	14.29	0.00
Tijuana	66.67	0.00	0.00	16.67	16.67	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	0.00	0.00	50.00	0.00
Explicación Sobre Medidas Disciplinarias	0.00	73.91	6.52	0.00	19.57	0.00
Acayucan	0.00	85.71	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	0.00	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	60.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Tapachula	0.00	71.43	28.57	0.00	0.00	0.00
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00

*La categoría parcialmente se refiere a "A veces".

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

b) Incidentes de Seguridad: Datos de las Solicitudes de Información

Con solicitud de información número 0411100024013, Insyde pidió el documento que contenga el número de casos de resistencia organizada de los alojados, motín, agresión al personal o disturbios que hayan puesto en peligro la seguridad de las personas o de las instalaciones, de 1993 a la fecha y desagregados por año.

La consulta buscó constatar con qué frecuencia se dan incidentes de seguridad en los centros de detención migratoria y cuáles son sus características. El objetivo fue poder contrastar los mencionados eventos con el nivel de preparación del INM ante este tipo de situaciones, es decir, la existencia o inexistencia de protocolos de actuación en casos de disturbios y agresiones.

Los datos proporcionados por las 32 Delegaciones Federales indican que, desde 1993, eventos de esta naturaleza se han dado reiteradamente, en algunos lugares hasta con preocupante periodicidad. Encabeza la lista la Delegación Federal de Chiapas donde solamente en la EM de Tapachula, considerada la estación migratoria modelo de México, ocurrieron 30 riñas y amotinamientos entre 2011 y 2013. En la Delegación Federal de Quintana Roo se dieron diez motines a lo largo de los años, ocho de ellos en la EM de Chetumal y dos en la EP del aeropuerto de Cancún.

En menor medida fueron afectadas otras seis instalaciones. En la EM de Saltillo (estado de Coahuila) se dio una sublevación y, en un incidente separado, daños físicos a la infraestructura. En Oaxaca hubo un incendio (EP de San Pedro Tapanatepec) y en otro momento daños físicos (EP de La Ventosa), mientras la EM de Nuevo Laredo (estado de Tamaulipas) experimentó destrucciones y, en una ocasión, agresiones contra el personal. Por último, la EM de Acayucan (estado de Veracruz) también reportó daños causados a la infraestructura en una ocasión, mientras la EM de San Luís Potosí sufrió un incendio.

Tabla 7-10 Incidentes de Seguridad, Desagregados por Fecha, Lugar y Número de Involucrados

Delegación Federal	Estación Migratoria	Casos de Riñas, Amotinamientos, Sublevación	Número de Migrantes Involucrados	Nacionalidades de Migrantes Involucrados	Año	Número Total de Casos de Resistencia Organizada (Motín, Agresión al Personal, Disturbios)
Aguascalientes						0
Baja California						0
Baja California Sur						0
Campeche						0
Chiapas						30
	Siglo XXI	10 Riñas, 2 Amotinamientos.	31	Hondureña, Guatemalteca, Ecuatoriana, Salvadoreña, India, Africana, Dominicana y Cubana	2011	
	Siglo XXI	11 Riñas, 1 Amotinamiento.	29	Etiope, Guatemalteca, Hondureña, India, Salvadoreña, Cubana	2012	
	Siglo XXI	6 Riñas.	14	Hondureña, Salvadoreña, Cubana, Guatemalteca, Ecuatoriana		
Chihuahua						0
Coahuila						2
	Saltillo	1 Incidente de Sublevación.			2012	
	Saltillo	1 Incidente de Sublevación.			2013	

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Delegación Federal	Estación Migratoria	Casos de Riñas, Amotinamientos, Sublevación	Número de Migrantes Involucrados	Nacionalidades de Migrantes Involucrados	Año	Número Total de Casos de Resistencia Organizada (Motín, Agresión al Personal, Disturbios)
Colima						0
Distrito Federal						0
Durango						0
Estado de México						No Aplica*
Guanajuato						0
Guerrero						0
Hidalgo						0
Jalisco						0
Michoacán						0
Morelos						No Aplica*
Nayarit						No Aplica*
Nuevo León						0
Oaxaca						2
	Estancia Provisional San Pedro Tapanatepec	1 Incendio.			2010	
	Estancia Provisional La Ventosa	1 Incidente de Daños en la Puerta de Acceso a la Estancia.			2012	
Puebla						0
Querétaro						0
Quintana Roo						10
	Estación Migratoria Chetumal	1 Motín.			2010	
	Estancia Provisional del Aeropuerto de Cancún	2 Motines.			2011	
	Estancia Migratoria de Chetumal	4 Motines.			2012	
	Estación Migratoria Chetumal	3 Motines.			2013	
San Luis Potosí						1
	San Luis	1 Incendio a Colchones.	2		2012	
Sinaloa						0
Sonora						0
Tabasco						0
Tamaulipas						2
		1 Incidente de Destrucción de Tres Sanitarios.	1	Hondureña	2009	

Delegación Federal	Estación Migratoria	Casos de Riñas, Amotinamientos, Sublevación	Número de Migrantes Involucrados	Nacionalidades de Migrantes Involucrados	Año	Número Total de Casos de Resistencia Organizada (Motín, Agresión al Personal, Disturbios)
		1 Incidente de Agresión a Servidores, Alteración del Orden, Daño de Lavabo, Destrucción de un Control de Televisión y 3 Colchones, e Incitación al Motín.	2	Hondureña	2009	
Tlaxcala						0
Veracruz						1
	Estación Migratoria Acayucan	1 caso de Resistencia Organizada.			2012	
Yucatán						0
Zacatecas						0

* No existe Estación Migratoria ni Estancia Provisional

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100024013, 2013.

Se desconocen los motivos de los mencionados disturbios y agresiones, aunque el monitoreo de las estaciones migratorias realizado por parte de la sociedad civil permite afirmar que este tipo de hechos se da por diversas causas, tales como la incertidumbre que genera la falta de información sobre la detención y la deportación; los intentos por reclamar derechos; el perfil de agresividad de algunos migrantes; conflictos entre migrantes en las horas de comer; falta de capacitación de los agentes para la detección oportuna de conflictos, así como para la resolución pacífica de los mismos. No obstante la causa de los hechos, es fundamental que el Instituto Nacional de Migración cuente con protocolos de actuación para la gama de casos que se pudieran presentar. Sin embargo, no existen y la falta de capacitación de los agentes se limita a someter a los migrantes o –si son muchos los involucrados– a cerrar la estación migratoria y solicitar la intervención de la policía.

c) Migrantes Fallecidos en Estaciones Migratorias o Bajo Custodia del INM

Con solicitud de información número 0411100023913, Insyde requirió el documento que contenga las cifras de migrantes fallecidos en las estaciones migratorias y estancias provisionales, desde 1993, desagregado por causa de muerte, año de defunción y Delegación.

Los datos proporcionados por las 32 Delegaciones Federales indican que a lo largo de los años fallecieron en los centros de detención nueve migrantes por causas diversas tales como infarto y suicidio. Encabeza la lista la Delegación Federal de Quintana Roo, donde murieron tres personas, dos de ellas en la EP del aeropuerto de Cancún y una en la EM de Chetumal. Además, perecieron dos migrantes en la EM de Iztapalapa (Distrito Federal), dos en la EM de Villahermosa (Tabasco), así como uno en la EM de Mazatlán (Sinaloa) y otro en la EM de Mérida (Yucatán).

Tabla 7-11 Fallecimientos de Migrantes en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, 2003-2012

Delegación Federal	Estación Migratoria o Estancia Provisional	Número de Migrantes Fallecidos	Causa	Año
2003				
Sinaloa	Mazatlán	1	"Suicidio"	2003
2007				
Quintana Roo	Estancia Provisional del Aeropuerto de Cancún	1	"Cetoacidosis Diabética, Desequilibrio Hidroelectrolítico, Diabetes Mellitus Tipo 2, Infarto Agudo al Miocardio"	2007
2010				
Distrito Federal	Estación Migratoria del Distrito Federal	1	"Infarto"	2010
Quintana Roo	Estación Migratoria de Chetumal	1	"Paro Cardíaco Respiratorio Consecutivo a Enfermedad Pulmonar Obstructora Crónica"	2010
Yucatán		1	"Asfixia por Ahorcamiento"	2010
2011				
Distrito Federal	Estación Migratoria del Distrito Federal	1	"Traumatismo Craneoencefálico"	2011
Quintana Roo	Estación Provisional del Aeropuerto de Cancún	1	"Tumoración Cerebral, Fibrilación y Taquicardia Ventricular"	2011
Tabasco	Estación Migratoria Villahermosa	1	"Insuficiencia Respiratoria, Desequilibrio Hidroelectrolítico, Secundarios a Diabetes Mellitus Tipo 2 Descompensada"	2011
2012				
Tabasco	Estación Migratoria Villahermosa	1	"Choque Hemorrágico"	2012

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 04111100023913, 2013.

Sin embargo, los datos no son exhaustivos, ya que la Delegación Federal de Quintana Roo no dispone de registros informáticos para los años anteriores al 2005 y la documentación física se perdió con la destrucción de su archivo por el huracán Vilma en 2005. Cabe señalar que los datos tampoco incluyen los centros de detención que cesaron operaciones.

Con solicitud de información número 0411100037313, se pidió además las cifras de migrantes fallecidos bajo la custodia del INM, desde 1993, desagregado por causa de muerte, año de defunción y Delegación. Esta consulta se debió a que una persona podría haber sufrido algún percance en la estación migratoria, pero su fallecimiento se dio en el hospital. La información proporcionada por las 32 Delegaciones Federales confirmó que desde la creación del INM, efectivamente, ha fallecido un total de 13 personas bajo custodia del Instituto. Además de las muertes en las estaciones migratorias se dio en la Delegación Federal de Chiapas un fallecimiento, en el Hospital Regional de Tapachula, a causa de VIH; en la Delegación Federal de Guanajuato un deceso por neumonía fulminante; en la Delegación Federal de Puebla una defunción por VIH; y, por último, en la Delegación Federal de Tamaulipas la muerte por traumatismo craneoencefálico de un migrante que se lanzó del autobús en movimiento en el que era trasladado.

Tabla 7-12 Fallecimientos de Migrantes bajo Custodia del INM, 2003-2012

Delegación Federal	Estación Migratoria o Estancia	Número de Migrantes Fallecidos	Causa	Año
2003				
Sinaloa	Mazatlán	1	"Suicidio"	2003
2005				
Guanajuato ^a		1	"Neumonía Fulminante"	2005
2007				
Puebla ^b		1	"Arritmia Letal, Tuberculosis Pulmonar y Síndrome de Inmunodeficiencia Humana"	2007
Quintana Roo	Estancia Provisional del Aeropuerto de Cancún	1	"Cetoacidosis Diabética, Desequilibrio Hidroelectrolítico, Diabetes Mellitus Tipo 2, Infarto Agudo al Miocardio"	2007
2010				
Distrito Federal	Estación Migratoria del Distrito Federal	1	"Infarto"	2010
Quintana Roo	Estación Migratoria de Chetumal	1	"Paro Cardíaco Respiratorio Consecutivo a Enfermedad Pulmonar Obstructora Crónica"	2010
Yucatán		1	"Asfixia por Ahorcamiento"	2010
2011				
Distrito Federal	Estación Migratoria del Distrito Federal	1	"Traumatismo Craneoencefálico"	2011
Quintana Roo	Estación Provisional del Aeropuerto de Cancún	1	"Tumoración Cerebral, Fibrilación y Taquicardia Ventricular"	2011
Tabasco	Estación Migratoria Villahermosa	1	"Insuficiencia Respiratoria, Desequilibrio Hidroelectrolítico, Secundarios a Diabetes Mellitus Tipo 2 Descompensada"	2011
Tamaulipas ^b		1	"Traumatismo Craneoencefálico"*	2011
2012				
Tabasco	Estación Migratoria Villahermosa	1	"Choque Hemorrágico"	2012
Chiapas ^b		1	"VIH"	2012

* Como Información adicional se reporta que la persona fallecida se lanzó del autobús en movimiento en el que era trasladado.

^a En la Solicitud de Información Folio 0411100037313 se registra un deceso, mientras que en la Solicitud Número 0411100023913 se establece que no aplica debido a que la Delegación no cuenta con Estación Migratoria o Estancia Provisional.

^b En la Solicitud de Información Folio 0411100037313 se registra un deceso, mientras que en la Solicitud Número 0411100023913 se establece que no se reportan fallecimientos en el periodo analizado.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100023913, 2013; Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de Información Folio 0411100037313, 2013.

d) Fugas de las Estaciones Migratorias: Datos de las Solicitudes de Información

Con solicitud de información número 0411100071612, Insyde pidió el documento que contenga el número de fugas de las estaciones migratorias y estancias provisionales, y la causa de las mismas, desagregado por entidad federativa, de la creación del INM a la fecha. La consulta se debió al interés en conocer en qué centros de detención migratoria se han dado salidas irregulares, y en cuántos casos se determinó la responsabilidad de los agentes de migración. La información obtenida da algunos indicios sobre los niveles de corrupción que prevalecen en los centros de detención migratoria.

Los datos muestran que a lo largo de los años se dieron 177 fugas en 21 de las 32 Delegaciones Federales, especialmente a partir de 2006. En varios de los hechos se escapó más de una persona, aunque no todas las Delegaciones especificaron el número de detenidos que lograron huir. Más importante, algunas Delegaciones no precisaron las causas de las fugas o dieron explicaciones tautológicas (“causa de la fuga: extranjero se da a la fuga”). En otros casos la narración, refiriéndose a deficiencias en las instalaciones o al descuido del personal de vigilancia, no deja claro si en determinado lugar la fuga fue posible por la precariedad de la infraestructura o por algún grado de facilitación de parte de agentes migratorios y/o policiales.

La lista de fugas la encabeza la Delegación Federal de Quintana Roo, donde han ocurrido 52 fugas, en su mayoría de cubanos que supuestamente evadieron el control migratorio. Le siguen la Delegación Federal de Tamaulipas, con 32 fugas de las diversas estaciones migratorias y estancias provisionales, y la Delegación Federal de Chiapas con 29 fugas, diez de ellas en la estación migratoria de Tapachula. Son conspicuas también las once fugas de la EM de Puebla, las diez fugas de la EM de San Luis Potosí, así como las seis fugas respectivamente de la EM de Aguascalientes y de diversas instalaciones en la Delegación Federal de Coahuila.

Asimismo, se dieron cinco fugas tanto en la EM de Acayucan como en la de Mérida, y cuatro fugas respectivamente en la EM de Mexicali y la de Querétaro. Por último, ocurrieron tres fugas en la EM de Tlaxcala; dos en la EM de Escarcega, (Campeche), en la EM de Iztapalapa (Distrito Federal), en la EP de Jalisco (Guadalajara) y en la EM de Villahermosa (Tabasco), así como una fuga en cada una de las Delegaciones Federales de Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León y Oaxaca.

Aunque el número de personas que abandonaron los centros de detención migratoria no queda establecido, el panorama que pintan estos datos resulta gravísimo, más aún puesto que puede suponerse que para que se dieran estas fugas, tuvo que existir algún tipo de intervención (o por comisión o por omisión) por parte de los agentes migratorios. Las estaciones migratorias y estancias provisionales son lugares cerrados, protegidos por bardas altas y fuertemente resguardados por personal de seguridad con armas largas. De ser así, los hechos apuntan a una alta incidencia de corrupción dentro del INM.

Según las cifras obtenidas, las Delegaciones Federales de Quintana Roo, Tamaulipas y Chiapas aparecen como los focos de descomposición, ya que las fugas se repitieron año tras año. No es plausible que no exista capacidad para poner un alto a las evasiones de migrantes, ni que no se haya podido fincar responsabilidades a nadie. Por ejemplo, es notorio el caso del Subdirector Operativo de la EM de Acayucan, Tomás Morales Amador, quien, según una de las personas entrevistadas, se benefició de los negocios que prosperan en la instalación y, en una ocasión, participó activamente en la facilitación de una fuga.³⁴⁵ Según el directorio del INM, el mencionado agente sigue laborando en la EM de Acayucan. Estas circunstancias pueden reflejar la poca información de los hechos que ocurren en las estaciones migratorias, o los pocos esfuerzos que se realizan por reducir y prevenir la corrupción al interior del Instituto.

Tabla 7-13 Número de Fugas y Personas Fugadas, por Delegación Federal, 1993-2012

Delegación Federal	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	
Aguascalientes ^{a*}																					3	
Baja California																1		1	1	1	4	
Baja California Sur*																					0	
Campeche														1						2	3	
Chiapas*																					29	
Chihuahua*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Coahuila*														1		1				3	1	6
Colima ^{b*}																					0	0
Distrito Federal														0	0	0	0	2	0	0	2	
Durango ^c																					0	
Estado de México ^c																					0	
Guanajuato																					0	
Guerrero																			3		3	
Hidalgo																			9		9	
Jalisco														0	0	0	1	1	0	0	2	
Michoacán																					0	
Morelos ^c																					0	
Nayarit ^c																					0	
Nuevo León*																					1	1
Oaxaca																			0	0	0	
Puebla*														5			5	1			11	
Querétaro ^d																1	3				8	
Quintana Roo												0	7	18	9	0	2	1	1	14	52	
San Luis Potosí								0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	5	
Sinaloa																					0	
Sonora																					0	
Tabasco*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	
Tamaulipas**	3	2	8	15	4	32
Tlaxcala**																			1		2	3
Veracruz ^e																						
Yucatán																	3	2			5	
Zacatecas																	0	0	0	0	0	

Nota: La información para cada Delegación se presenta de acuerdo a como se menciona en los oficios.

^a La información se reporta sobre el número de fugas. En los casos donde no aparece el asterisco, el reporte se hace sobre el número de migrantes fugados.

^b El oficio presentado es ilegible en algunas secciones, razón por la cual no se puede discriminar los casos por año.

^c La Estación Migratoria se habilitó en noviembre de 2012. Hasta diciembre de dicho año no se reportaron fugas.

^d No se cuenta con Estación Migratoria ni Estancia Provisional.

^e En dos de los casos no fue posible identificar el año de ocurrencia debido a la ilegibilidad del oficio.

... No se cuenta con información en ese año.

** La información presentada no permite identificar si se trata de migrantes fugados o del número de fugas.

^f No se pudo identificar el total de casos debido a la ilegibilidad de algunas secciones del oficio. Así mismo no se puede reconocer si las cifras corresponden al número de migrantes fugados o a los eventos de fuga.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 0411100071612, 2013.

e) La Protección a las Instalaciones

Las Delegaciones Federales del INM están facultadas de decidir si prefieren contratar la seguridad y vigilancia por parte de la Policía Federal o de otra dependencia o empresa.³⁴⁶ Entre los agentes y funcionarios del INM hay cierta preferencia hacia la contratación del Servicio de Protección Federal (SEPROFE), ya que, según los entrevistados, sus integrantes están mejor capacitados para enfrentar a migrantes que –debido

346 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

a la frustración que pueden experimentar– podrían querer agredir a personas o instalaciones. Además, la mera presencia de policías federales, equipados con uniformes, cascos y armas largas, sirve para disuadir cualquier agresión una posible agresión.³⁴⁷ Si esto es el caso, no queda claro entonces por qué en la práctica hay tanta variabilidad entre las dependencias y empresas contratadas. De hecho, en los centros de detención migratorias visitados, se encontró la presencia de la policía federal, estatal o municipal o de alguna empresa de seguridad privada. Por ejemplo, las estaciones migratorias de Acayucan y de Iztapalapa estaban custodiadas por el SEPROFE, mientras la en la EM de Tapachula estuvieron presentes elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas.

Con solicitud de información número 041110000237137, Insyde pidió el documento que contenga los nombres de las empresas/dependencias que proporcionan seguridad en las estaciones migratorias y estancias provisionales, desde el inicio de operación de la EM o EP a la fecha, desagregado por año.

Según las respuestas proporcionadas por las 32 Delegaciones Federales, cinco de ellas no cuentan con la información solicitada por no tener estaciones migratorias ni estancias provisionales. Dos Delegaciones Federales –Baja California y Sinaloa– reportaron no contar, ni haber contado, con servicios de protección y seguridad para la EM de Los Cabos y la EM de Mazatlán, respectivamente. La Delegación Federal de Quintana Roo cuenta con seguridad privada para la EM de Chetumal, pero no contrató ningún servicio para la EP en el Aeropuerto Internacional de Cancún, ya que el servicio de seguridad en esas instalaciones es prestado por la seguridad privada del mismo aeropuerto y por la Policía Federal. Asimismo, la Delegación Federal de Michoacán informa no haber contratado ningún servicio de seguridad, porque la EM de Morelia se encuentra en un edificio compartido y administrado por el Instituto de Administración y Evaluación de Bienes Nacionales (INDAABIN), que es el encargado de la contratación de la seguridad y vigilancia.

Por su parte, la Delegación Federal de Guerrero reporta que entre 1991 y 2002 no recibió ningún servicio de seguridad externo, porque en esos años el mismo personal de la Delegación cubría las guardias correspondientes. También destaca que en 2007 la Delegación Federal de Tamaulipas recibió servicios de protección por parte de dos empresas de seguridad privada, pero la relación se basó en actas circunstanciadas, porque no se habían formalizado contratos.

La información obtenida muestra que las Delegaciones Federales del INM han recurrido al Servicio de Protección Federal (SEPROFE), cuya función es proporcionar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a la policía municipal o estatal, o a la seguridad privada. Muchas de las Delegaciones cambiaron repetidamente de proveedor, aunque se vislumbra una tendencia hacia el uso del SEPROFE. De hecho, hasta abril de 2013, once Delegaciones Federales tenían contrato con el SEPROFE, siete con seguridad privada, cuatro con la policía estatal y dos con la policía municipal. A manera de ejemplo, las tres estaciones migratorias más grandes en México cuentan actualmente con servicio de protección por parte del SEPROFE (Iztapalapa), estatal (Tapachula) y municipal (Acayucan).

El panorama esbozado aquí apunta a una falta de criterios unificados en cuanto a los actores facultados para brindar seguridad en los centros de detención. En este sentido, resulta sorprendente que algunas instalaciones no cuenten con personal propio de seguridad, mientras en muchas otras no se encuentran desplegados policías federales aunque ellos sean considerados los mejor entrenados de todos los agentes de seguridad. Más importante aún, la actual variedad entre el tipo de personal de seguridad contratado es preocupante, porque los elementos de las distintas corporaciones y empresas cuentan con diferentes criterios de actuación en situaciones de conflicto. Es fundamental que todas las Delegaciones Federales del INM cuenten con contratos formales para los servicios de protección y que el mismo Instituto diseñe e implemente de inmediato un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de todos los

347 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

elementos de seguridad, incluyendo agentes de seguridad privada. Esto ayudaría no sólo a la unificación de criterios de actuación, sino que también evitaría que las empresas de seguridad privada se deslinden de su responsabilidad, en caso de que su actuar cause daños a personas o bienes.

f) Protección Civil

En repetidas ocasiones se han dado incendios en algunas estaciones migratorias, por lo general, provocados por migrantes que están frustrados por el encierro y quieren llamar la atención del personal del INM, pero poco se sabe de las acciones que toman los agentes en ese tipo de situaciones. De hecho, en la EM de Acayucan, un migrante externó su preocupación de que, en caso de un incendio, las personas detenidas no pudieran lograr salir, ya que las puertas de las celdas se abren con llave, no con botón, y los agentes del INM podrían decidir salvar sus propias vidas y no las de los migrantes.

A fin de conocer las medidas para casos de incendios y otras emergencias en los centros de detención migratoria, con solicitud de información número 0000400011913, Insyde pidió a la Secretaría de Gobernación el documento que contenga las guías o protocolos de protección civil para la prevención, manejo y actuación posterior en casos de incendio, inundaciones, bajas temperaturas, sismo, huracanes o cualquier otro desastre natural, aplicables a las estaciones migratorias y estancias provisionales.

En respuesta, la SEGOB remitió a la página web de la Coordinación General de Protección Civil donde se pueden consultar las medidas de preparación y respuesta para su impresión y aplicación en las estaciones migratorias y estancias provisionales. Insyde interpuso un recurso de revisión por considerar que deberían existir documentos específicos para las medidas de protección civil en los centros de detención migratoria. Sin embargo, en su resolución, el IFAI confirmó la respuesta de la SEGOB.

g) Comunicación en Casos de Emergencias

En vista de que las puertas de las celdas están cerradas durante la noche, se quiso conocer más con respecto a las formas en que los migrantes pueden comunicarse con el personal en casos de emergencias. Los entrevistados manifestaron que si bien los agentes del INM no les explicaron cómo deberían proceder en este tipo de situaciones, consideraron que lo único que podían hacer es gritarles a los agentes de la guardia o tocar las rejas.

h) Cámaras de Seguridad

Habitualmente, las estaciones migratorias cuentan con cámaras de seguridad para disuadir y grabar posibles actividades delincuenciales y violentas. En algunas de las instalaciones se confirmó la inexistencia de cámaras de seguridad (EM de Tenosique, EM de Hermosillo).³⁴⁸ En otras no se pudo confirmar o negar la existencia de cámaras de seguridad (EM de Saltillo, EM de Ciudad Juárez). Sin embargo, en varias de las estaciones migratorias (EM de Acayucan, EM de Iztapalapa, EM de Tapachula) los migrantes afirmaron haber visto cámaras de seguridad en los pasillos, los patios, los comedores y –en la EM de Tijuana– también en los dormitorios, aunque no siempre se pudo establecer si las cámaras instaladas funcionaban. En la EM de Oaxaca, una cámara de seguridad estaba instalada en la oficina administrativa para salvaguardar la infraestructura y los recursos, así como para evitar la extorsión de algún agente del INM. Según la Encargada de la Estación Migratoria, la grabación se transmite a la oficina de la Delegación, pero sirve para el monitoreo en el

348 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012; entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

momento, más que para su inclusión en algún archivo.³⁴⁹ Si esto fuera el caso, se perderían potencialmente importantes evidencias que podrían sustentar casos de violaciones a los derechos de los migrantes.

i) Las Medidas Disciplinarias

Las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales facultan a los agentes del INM a imponer “medidas preventivas,” en caso de que un migrante detenido incumpla con alguna de sus obligaciones (Artículo 44). Dichas medidas incluyen una amonestación verbal (en caso de faltas menores) o la separación temporal, es decir, el alojamiento del resto de la población, por el tiempo mínimo necesario y hasta por diez días naturales, dependiendo de la gravedad del acto cometido. En caso de que la persona hubiera cometido un delito, se dará vista al Ministerio Público.

Se quiso confirmar qué medidas disciplinarias efectivamente se aplican en los distintos centros de detención migratoria y si el personal las explica a los migrantes como una manera de desincentivar posibles agresiones o disturbios. En la gran mayoría de estaciones migratorias, los migrantes reportaron no haber sido informados de medidas disciplinarias algunas. Sin embargo, se presentaron algunas excepciones. En la EM de Tapachula, algunos de los entrevistados tenían conocimiento de la existencia de celdas de castigo que eran diseñadas para el aislamiento.

En la EM de Iztapalapa se confirmó la existencia de una celda de castigo, dotada de un baño, donde –según uno de los entrevistados– se encontraba desde hacía más de un mes un hombre israelí. En la EM de Acayucan una persona reportó que en el mes anterior a la visita de Insyde había ocurrido un forcejo entre migrantes cubanos y policías debido a la petición de los primeros de cambiar de celdas. El entrevistado, quien había formado parte de ese grupo, posteriormente estuvo detenido durante tres días en una pequeña celda de castigo, también dotada de un baño. Expresó que el aislamiento era el castigo. La Encargada de la Estación Migratoria confirmó que las medidas aplicadas en Acayucan consisten en una amonestación verbal o escrita, o de un aislamiento de entre uno y cinco días. Sostuvo que la imposición de dichas medidas se vuelve necesaria debido a la ocurrencia de riñas y robos entre los migrantes, la falta de respeto hacia los oficiales o la comisión de actos vandálicos, y agregó que, en mayo de 2012, un migrante quemó una colchoneta porque quería irse, y que en este caso se hizo una denuncia ante el Ministerio Público.³⁵⁰

La EM de Tijuana es la única en la que, debido a la actitud agresiva de ciertos migrantes, se da un frecuente potencial para conflictos. Según el Encargado de la Estación Migratoria, cuando este tipo de situación se presenta, se separa a estas personas de las demás en el área de menores y familias o en el patio, y se procura que la repatriación se dé después de un sólo día.³⁵¹ Según psicólogos entrevistados, la reducción del tiempo de detención es, efectivamente, la medida más adecuada que se pueda tomar para evitar que una persona con perfil de agresividad lastime a otros. Sin embargo, también es importante que, en caso de que se suscite un conflicto, los agentes migratorios estén capacitados en provención, es decir, que sepan enfrentar conflictos y solucionarlos de manera pacífica.³⁵²

Por otra parte, el impacto psicológico de un aislamiento prolongado es alto, pues provoca que se genere frustración, ansiedad e impotencia. En el caso de que la persona tenga familiares dentro de la estación migratoria, incrementará la sensación de impotencia y ansiedad, pues no tendrá conocimiento de la situación en la que se encuentran, y sus familiares no están enterados de su estado físico y mental. Por lo

349 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

350 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

351 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

352 Entrevistas a Laura Díaz de León, Psicóloga por formación y Directora de Migración y Derechos Humanos, Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), Ciudad de México, 28 de junio de 2013; entrevista a Luis Armando González Placencia, Psicólogo por formación y Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 28 de junio de 2013.

tanto, el aislamiento debería usarse sólo en casos extremos en los que la vida o la integridad de otros están en riesgo.³⁵³ Asimismo, la medida debería concluir en el momento en el que el conflicto se resuelva. En otras palabras, si un migrante es puesto en aislamiento por una discrepancia con otro migrante, debería buscarse la resolución pacífica del conflicto y terminarse el aislamiento lo más pronto posible. En principio, sólo en riesgo de daño a alguien más debería optarse por el aislamiento.³⁵⁴

j) El Uso de la Fuerza

Las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales requieren que los servidores públicos adscritos a dichas instalaciones brinden la custodia, seguridad y vigilancia de las personas detenidas y preserven el orden, la disciplina y la convivencia. En casos de disturbios o de alguna agresión al personal, los agentes de migración están facultados para tomar las medidas necesarias para la debida protección de las personas y el resguardo del inmueble hasta que intervengan las fuerzas de seguridad (Artículo 11). Se quiso determinar con qué medidas cuenta el personal del INM para controlar disturbios u otros incidentes de seguridad y, específicamente, se quiso confirmar si existe un protocolo que regule el uso de la fuerza en las estaciones migratorias y si se ha observado el uso de armas de algún tipo por parte de los agentes.

Los servidores públicos del INM que fueron entrevistados para esta investigación fueron enfáticos al negar que los agentes migratorios porten o usen armas de algún tipo.³⁵⁵ Explicaron que se procura mantener el número de personas detenidas en niveles reducidos para evitar conflictos.³⁵⁶ Insistieron en que lo único que pueden hacer los agentes del INM es no mostrarse intimidados o temerosos, dialogar con los migrantes, y adoptar una actitud de convencimiento para ganarse su confianza y tranquilizarlos.³⁵⁷ Aun así, las entrevistas realizadas a los migrantes sugieren que en realidad hay poca comunicación entre el personal y las personas detenidas, lo cual ocasiona cierto nivel de incertidumbre en los últimos, sobre todo con respecto a su situación jurídica y el proceso de repatriación.

Los agentes entrevistados explicaron además que pueden tomar cursos en materias como defensa personal, atención a crisis, manejo de emociones, técnicas de entrevistas y actuación con respeto a los derechos humanos, para aprender a manejar riesgos y no caer en provocaciones.³⁵⁸ Además, como ya se mencionó, agentes armados de seguridad brindan protección a las estaciones migratorias y apoyan al

353 Ibid.

354 Ibid.

355 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012; entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012; entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012; entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012; entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

356 Entrevista a Gerardo Gil Mojica, Director de la Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

357 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012; entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012.

358 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012; entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012; entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012; entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

INM en la contención de amotinamientos, rebeliones o fugas.³⁵⁹ Por otra parte, la Policía Federal escolta los autobuses en los que el INM traslada a los migrantes, aunque no siempre da ese acompañamiento.³⁶⁰

Sin embargo, entre los agentes migratorios entrevistados se notó una marcada preocupación por la situación de vulnerabilidad que enfrentan, tanto en los centros de detención migratoria como en las conducciones, debido a la frustración que los migrantes experimentan por la detención. Explicaron, por ejemplo, que están indefensos en las carreteras, porque los autobuses de traslado no cuentan ni con rejas ni con presencia policial y porque hay más migrantes que agentes a bordo.³⁶¹ Esta situación ha provocado que personal del INM haya arriesgado su vida.³⁶²

Hubo voces que criticaron la actitud omisiva del Instituto al respecto. Los agentes migratorios consideraron que el INM debería impartir más capacitaciones pertinentes al uso de la fuerza, desde el ingreso a la institución.³⁶³ Pero, sobre todo, estimaron que el INM debería contar con un protocolo que regule el uso de la fuerza.³⁶⁴ Según dijeron, el uso de armas se prohibió, porque ocurrieron muchos accidentes y, por consiguiente, violaciones a los derechos humanos.³⁶⁵ No obstante, los agentes insistieron que la creación de un protocolo sobre el uso de la fuerza era fundamental para estar prevenidos.

Se reportó que hace aproximadamente dos o tres años, el INM difundió una circular que anunció la próxima creación de un manual sobre el uso progresivo y razonable de la fuerza, pero ese documento nunca se llegó a emitir. El Encargado de la EM de Hermosillo citó un caso ocurrido en esas instalaciones hace dos años y que reafirmó la necesidad de un protocolo de este tipo. El incidente involucró a un migrante hondureño que había pasado por el chequeo médico sin problemas, pero a los dos o tres días se puso agresivo debido a la abstinencia de la marihuana, exigió salir de la estación migratoria y amenazó con suicidarse. Los agentes del INM lograron tranquilizarlo y llevarlo al hospital donde se le hicieron estudios y le dieron un medicamento controlado. Posteriormente, el migrante regresó a la estación migratoria y se mantuvo calmado. En opinión del entrevistado, en ausencia de un protocolo sobre el uso de la fuerza, los agentes no sabrán cómo reaccionar en determinadas situaciones y, en caso de que suceda algún daño o agravio, el INM podría culpar al agente en cuestión.³⁶⁶

Bajo el *statu quo* actual, el INM se halla en la paradójica situación de ser una instancia de seguridad nacional y al mismo tiempo una entidad administrativa, cuyos agentes no están facultados para la portación de armas.³⁶⁷ Evidentemente, la solución al dilema en que se encuentran los agentes migratorios no es armarlos, sino la creación e implementación de un protocolo que regule el uso de la fuerza a pesar de que no estén armados. Esto también implica reclutar a agentes con un perfil

359 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

360 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

361 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012; entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

362 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

363 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

364 Ibid.

365 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

366 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

367 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

educativo apropiado e impartir una capacitación constante en el uso de la fuerza y alternativas a la misma. Sólo de esta manera se pueden minimizar, si no evitar, las violaciones a los derechos de los migrantes que se pueden dar, y se han dado, tanto en los centros de detención migratoria como en los operativos de control.

Por último, ninguno de los migrantes entrevistados reportó haber visto la presencia o el uso de armas de algún tipo por parte de personal del INM, salvo –como ya se mencionó– el presunto uso de un arma de fuego en la EM de Tijuana. Sin embargo, la investigadora de Insyde que acudió a la EM de Iztapalapa se percató de la existencia de aproximadamente cinco a seis bastones en un estante en el área de guardia.

7.5.2 El Trato a los Migrantes

En este segundo apartado del análisis, se presentan los hallazgos respecto del tipo de atención que se brinda en las estaciones migratorias y del trato que recibieron los migrantes entrevistados en ellas. El punto de partida es el reconocimiento de que, no obstante el lenguaje eufemístico que el Estado mexicano utiliza para referirse a las estaciones migratorias y el “alojamiento” de migrantes, se trata del encierro en dichos lugares, lo cual equivale a una detención, es decir, la privación de la libertad personal. Esto en virtud de que los migrantes que se encuentran en tal condición no tienen la posibilidad de salirse de ese entorno por sus propios medios. Por lo tanto, les corresponderían también los derechos y garantías que los instrumentos internacionales de derechos humanos les otorgan a las personas detenidas.³⁶⁸

En este sentido, se averiguó sobre las posibilidades de diferentes personas y organizaciones de acceder a las estaciones migratorias; la conducta del personal adscrito a ellas; el procedimiento administrativo; el chequeo médico; las visitas; las quejas y denuncias; el acceso a la comunicación telefónica; la alimentación; la atención médica; el aseo personal; las actividades recreativas y culturales; y la atención a grupos vulnerables.

El hecho de que exista cierta variabilidad en la disponibilidad y la calidad de los servicios ofrecidos, así como en el trato que reciben los migrantes, está asociado tanto al grado de supervisión ejercido por los Encargados, como al cumplimiento de los proveedores a quienes se le contratan los servicios de alimentación, limpieza, agua potable, gas, diesel y transporte. En este sentido, cabe también mencionar que la percepción que tienen los migrantes del trato recibido por parte del INM puede deteriorar conforme se prolonga su estancia en los centros de detención migratoria.³⁶⁹ Al mismo tiempo se reporta que los migrantes de ciertas nacionalidades gozan de privilegios en las estaciones migratorias, porque poseen más recursos para comprar favores. Por ejemplo, en la EM de Tapachula los cubanos piden comida por teléfono y organizan fiestas de cumpleaños. Hace dos años, dos agentes migratorios incluso custodiaron a dos cubanos de esta misma estación migratoria a una tienda fuera de las instalaciones.³⁷⁰

El Acceso a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

Los requisitos que se tienen que cumplir para obtener la autorización de ingreso a los centros de detención migratoria se detallan en los Artículos 33 y 34 de las *Normas*. Destacan dos observaciones. Primero, como se había mencionado con anterioridad, el Artículo 32 no prevé el ingreso de periodistas. Segundo, se

368 Ver Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173, 9 de diciembre de 1988.

369 Entrevista a Padre Fernando Cruz Montes, Director, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

370 Entrevista a Fermina Rodríguez, Directora, Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova,” Tapachula, 6 de septiembre de 2012.

establecen ciertas limitaciones para las personas que sí pueden ingresar a las estaciones migratorias. Según el Artículo 37 de las *Normas*, las personas autorizadas tendrán acceso únicamente al área designada y no podrán ingresar a las áreas de alojamiento, con excepción de los representantes de las autoridades de derechos humanos. Huelga decir que esta restricción excluye la posibilidad –para las organizaciones de la sociedad civil, los académicos, los periodistas y otros interesados– de hacer una inspección de las estaciones migratorias y constatar las condiciones ahí prevalecientes. Además, las visitas no podrán exceder de 45 minutos, con excepción de los representantes legales, los representantes consulares y los representantes de las autoridades de derechos humanos. Asimismo, con la supuesta finalidad de salvaguardar la integridad y seguridad de los migrantes, las visitas podrán ser supervisadas por el personal adscrito a la estación migratoria o estancia provisional en cuestión. Evidentemente, la presencia de personal del INM mina la privacidad de las visitas y puede impedir que los migrantes conversen libremente sobre su situación.

a) Criterios de Acceso a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

En vista de que el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales del INM resulta dificultoso para personas y organizaciones que buscan conocer dichas instalaciones y entrevistarse con los migrantes ahí detenidos, con solicitud de información número 0411100026013, Insyde pidió los documentos que contengan los criterios para autorizar el acceso a estaciones migratorias. En respuesta, el Comité de Información del INM confirmó la inexistencia de dicha documentación, ya que, según la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, el procedimiento correspondiente se encuentra detallado en las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Sin embargo, dichas *Normas*, aún después de varias reformas, siguen siendo tan genéricas que el INM ni siquiera está obligado a responder a solicitudes de acceso, mucho menos a explicar los motivos por los que no se conceden las visitas en determinados casos. La ausencia de criterios que fundamenten una negativa deja a discreción de los funcionarios del Instituto la otorga o no de la autorización. Asimismo, limita significativamente las posibilidades de indagar de manera independiente sobre las condiciones y el trato que se brindan en los centros de detención migratoria.

b) Posibilidades de Acceso Constatadas durante las Visitas

En las instalaciones a las que Insyde acudió, se notó que, con frecuencia, las salas de visitas tienen un espacio muy reducido o no existen. Mientras algunos centros cuentan con despachos para los cónsules, así como para personal de la CNDH y la COMAR, la situación es distinta para los representantes legales que, a veces, se ven obligados a hablar con sus clientes en las oficinas administrativas en las que laboran los agentes del INM. La frecuencia con la que los cónsules visitan las estaciones migratorias varía según el caso y la disponibilidad del personal consular. En la EM de Tapachula, un migrante guatemalteco refirió que en el consulado de su país no siempre se contesta el teléfono o que el cónsul a veces no acepta llamadas de sus connacionales detenidos. Según la Oficina Foránea de la CNDH en Tapachula, los cónsules no son igual de activos. Mientras en Chiapas el cónsul salvadoreño ha sido el más aguerrido, los demás mantienen un bajo perfil. Por lo general, los cónsules evitan meterse en problemas, y en algunos casos se desentienden completamente de los problemas de los migrantes.³⁷¹ Sin embargo, por parte de los cónsules se reporta que éstos tienen equipos operativos muy reducidos, sobre todo en el caso de Honduras.³⁷²

Como se señaló anteriormente, la CNDH y sus Oficinas Foráneas llevan a cabo visitas a las estaciones migratorias y estancias provisionales, tanto para inspeccionar las instalaciones, como

371 Entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

372 Entrevista a Marco Tulio Bueso Guerra, Cónsul de Honduras en Tapachula, Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

para entrevistarse con migrantes y, en su caso, levantar quejas. Por lo general, cuando el personal de la CNDH no percibe la presencia de la autoridad y considera que el problema detectado no da para una queja, se procede a dar una orientación directa. Dependiendo de la disposición del Encargado de la Estación Migratoria, esta intervención puede o no resultar en una solución. Si las gestiones inmediatas no prosperan, pero el migrante afectado no retoma el asunto con la CNDH, no se dará seguimiento a su caso.³⁷³ Por más que la CNDH trata de resolver cuestiones específicas *in situ*, éstas pueden quedar irresueltos. Estas circunstancias evidencian la necesidad de darles una solución más permanente a las problemáticas identificadas en las estaciones migratorias, por ejemplo a través de denuncias públicas. Sin embargo, ya son muchos años que la Quinta Visitaduría no difunde informes sobre los centros de detención migratoria.

En la EP de Nuevo León se reportó que el personal de la Quinta Visitaduría de la CNDH-Oficina Foránea en Reynosa se presenta únicamente cada mes o dos meses.³⁷⁴ En la EM de Acayucan un migrante cubano expresó que la atención que brindaba la CNDH era deficiente. En ese mismo tono, un migrante peruano en la EM de Iztapalapa observó que el personal de la CNDH no lograba resolver los distintos problemas que se presentaban en estas instalaciones. Notó que, ante distintas situaciones, los visitadores adjuntos intentaban –sin mucho éxito– buscar soluciones con el Encargado de la Estación Migratoria, y que callaban ante las restricciones impuestas a las visitas de familiares y representantes legales.

En cuanto a las comisiones estatales de derechos humanos, la CEDH de Tlaxcala es una de las pocas que manejan el tema de la migración, ya que otras –por considerarlo un asunto federal– se han mostrado renuentes a incluirlo en sus áreas de trabajo. Como parte de su Programa de Atención a Migrantes, la CEDH de Tlaxcala realiza distintas actividades, entre ellas visitas a la estación migratoria en San Pablo Apetatitlán. Las visitas se llevan a cabo dos o tres veces al mes e incluyen un recorrido por las instalaciones, así como entrevistas a migrantes. Según el encargado de las visitas, un cambio que se dio a raíz de la labor de la CEDH fue la separación por sexo de los migrantes detenidos. La Comisión reporta haber encontrado mucha disposición por parte tanto del Delegado, como por parte del Responsable de la estación migratoria, y logrado la creación de áreas separadas para hombres y mujeres, luego de la emisión de una recomendación informal.³⁷⁵ Asimismo, la CEDH afirma solicitar la intervención de la CNDH cuando constata que el INM vulnera algún derecho, pero, por lo demás, únicamente comparte la información recabada con la CNDH cuando ésta la solicita, por ejemplo en el caso de estadísticas. Resulta notable que la CEDH Tlaxcala también ha colaborado en la atención médica dentro de la estación migratoria. El médico que se encuentra laborando en la Comisión estatal acude a las instalaciones desde 2007, en la actualidad dos veces al mes o cuando el INM lo solicite. Desde 2008, la EM de Tlaxcala empezó a tener médicos, pero cuando éstos se ausentan, los migrantes se quedan sin atención médica, haciendo necesaria una visita del doctor de la CEDH. El problema radica en que los médicos en la EM tienen dos funciones: la médica y la operativa/administrativa. El personal de la CEDH considera que los médicos del INM deberían dedicarse solamente a la función médica para poder brindar un servicio de 24 horas, aunque reconoce que hay días que no hay migrantes en la estación migratoria.³⁷⁶ En este contexto, la

373 Entrevista a Siria Oliva Ruíz, Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013; entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

374 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

375 Entrevista a Enrique Zema Lima, Auxiliar de la Dirección de Programas y Atención a la Sociedad Civil, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

376 Entrevista a Reyes Pluma Mendieta, Médico, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

CEDH de Oaxaca, que también busca realizar actividades de monitoreo, reporta dificultades en ingresar a los centros de detención migratoria del Estado, porque que el INM argumenta que la CEDH no tiene competencia en el tema de la migración.³⁷⁷

Las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil en las estaciones migratorias comprenden talleres de derechos humanos, asesoría legal y el monitoreo en derechos humanos (entrevistas y cuando sea posible, la inspección de las instalaciones). Sin embargo, son pocas las organizaciones que tengan la capacidad de dedicarse a estas actividades de una manera permanente y sistemática. Por consiguiente, el monitoreo de derechos humanos y la gestión de casos son limitados en su cobertura y alcance, ya que ocurren principalmente en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Tapachula y Saltillo y podrían alcanzar a una población numéricamente bastante reducida. Raras veces se realizan visitas a otras estaciones migratorias, mucho menos a las de menor tamaño, donde las condiciones y el trato a los migrantes escapan en gran parte la vigilancia externa.

La Encargada de la EM de Ciudad Juárez indicó que, a nivel de la Delegación Federal de Chihuahua, no existían propuestas de proyectos por parte de OSC. Expresó que la realización de actividades estructuradas, como talleres de lectura o talleres ocupacionales o de manualidades, podrían contrarrestar la situación de ocio en la que están los migrantes detenidos, y así reducir sus niveles de ansiedad, siendo éstas actividades de terapia ocupacional. Subrayó también el valor de charlas psicológicas y asesoría legal por parte de la sociedad civil, aunque señaló que hay agentes formados en psicología y derecho que podrían proporcionar este tipo de atención y que algunos ya lo están haciendo, aun cuando no es parte de sus funciones.³⁷⁸

Por lo general, las entrevistas realizadas a personal del INM indicaron que si bien el Instituto permite el ingreso a las estaciones migratorias y estancias provisionales, busca limitarlo bajo el argumento de estar cuidando la seguridad e identidad de los migrantes. Asimismo, existe cierta apertura hacia la oferta privada de talleres de manualidades para que las personas detenidas se distraigan. Sin embargo, se da una actitud más reservada ante el interés de llevar a cabo un monitoreo de derechos humanos y brindar asesoría jurídica a los migrantes.

El Personal Adscrito a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

Las observaciones relativas al personal del INM adscrito a los centros de detención migratoria conciernen al número de personal adscrito, al grado en que porta uniforme, sus perfiles académicos y laborales, su conducta, y al trato que les ha dado a los migrantes.

a) Número de Servidores Públicos Adscritos

Con solicitud de información número 0411100071312, Insyde requirió el documento que contenga el número de servidores públicos del INM adscritos a cada una de las estaciones migratorias y estancias provisionales. La consulta se realizó con el interés de explorar si el reducido número de agentes migratorios adscritos a instalaciones que experimentan un elevado volumen de migrantes, pudiera conllevar que los agentes se sintieran rebasados por la realidad. Esto, a su vez, podría resultar en un deterioro de la atención brindada a las personas detenidas. De hecho, según la información obtenido mediante entrevistas, la carga de trabajo que se da en las estaciones migratorias en el norte del país queda muy por debajo de las en el sur, por lo cual los problemas constatados no son los mismos.³⁷⁹ Además, el número de personal no aumenta conforme incrementa el número de migrantes detenidos, así que el personal se puede ver rebasado por los

377 Entrevista a Arturo de Jesús Peimbert Calvo, Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

378 Entrevista a María de Jesús Carrera Martínez, Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

379 Entrevista a Rubén Salgado Bussey, Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

resultados de los operativos.³⁸⁰

En respuesta, el Comité de Información del INM declaró la clasificación de la información solicitada como reservada, argumentando que la difusión de la información puede poner en peligro al personal adscrito a las estaciones migratorias e incrementar el riesgo de vulnerabilidad en la seguridad de las mismas.³⁸¹

Sin embargo, luego de un recurso de revisión interpuesto por Insyde, el IFAI revocó la clasificación invocada por el INM e instruyó al Instituto que proporcione el número de servidores públicos distintos a mandos medios, que están adscritos a las 15 estaciones migratorias contempladas en la estructura orgánica de las respectivas Delegaciones Federales. Además, instruyó al INM que proporcione el número de servidores públicos adscritos a las estaciones migratorias y estancias provisionales que no figuran en la estructura orgánica de las respectivas Delegaciones Federales.³⁸²

Los datos proporcionados indican que, algunas de las estaciones migratorias más importantes (por su ubicación y el volumen de migrantes que atienden), cuentan con muy pocos agentes federales. De hecho, algunas estancias provisionales tienen un mayor número de agentes migratorios que las estaciones migratorias. Por ejemplo, la EM del Distrito Federal, una estación migratoria concentradora, cuenta con una amplia plantilla que asciende a 114 agentes federales. Sin embargo, en la EM de Acayucan (Veracruz), estación migratoria concentradora del sureste, operan únicamente 49 servidores públicos, y en la EM de Tapachula (Chiapas), estación migratoria concentradora del sur, solamente 18 servidores públicos. Por otra parte, tanto la EM de Saltillo como la EP de Colima cuentan con seis agentes federales, en la EM de Oaxaca laboran apenas tres agentes, pero a las EPs del estado están adscritos seis (Salina Cruz y La Ventosa) o siete agentes (San Pedro Tapanatepec). Asimismo, en la EM de Puebla labora un sólo agente. A la inversa, otras estaciones migratorias cuentan con más servidores públicos de lo que el flujo migratorio requiere. Por ejemplo, la EM de Cabo San Lucas (Baja California Sur) tiene 23 agentes federales adscritos y la EM de Mazatlán (Sinaloa), 21 agentes federales.

380 Entrevista a Arturo de Jesús Peimbert Calvo, Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

381 Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. DGJDHT/UEAIPG/TRANSPARENCIA/0020/2013, 25 de enero de 2013.

382 IFAI, Resolución RDA 0454/2013, 8 de mayo de 2013.

Tabla 7-14 Número de Servidores Públicos Adscritos a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, por Delegación Federal, Mayo de 2013

Delegación Federal	Estación Migratoria	Estancia Provisional	Número de Servidores Públicos
Aguascalientes			5
	Aguascalientes		5
Baja California			12
	Mexicali		4
	Tijuana		8
Baja California Sur			23
	Cabo San Lucas		23
Campeche			29
		Campeche	9
		Escárcega	13
		Carmen	7
Chiapas			64
	Palenque		5
	Tuxtla Gutiérrez		9
	Siglo XXI		18
		Ciudad Cuauhtémoc	5
		El Hueyate	5
		Huehuetan	5
		Playas de Catajáz	2
		San Gregorio Chamic	3
		Comitán	4
		Echegaray	4
		San Cristobal de las Casas	4
Chihuahua			42
	Juárez		9
	Chihuahua		6
	Janos		27
Coahuila			10
	Saltillo		6
		Piedras Negras	2
		Torreón	2
Colima			6
		Colima	6
Distrito Federal			114
	Distrito Federal		114
Guerrero			21
		Zihuatanejo*	4
		Acapulco**	17
Hidalgo			1
	Pachuca**		1
Jalisco			3
		Guadalajara**	3
Michoacán			4
	Morelia		4
Nuevo León			5
		Monterrey**	5
Oaxaca			22
	Oaxaca		3
		Salina Cruz	6
		La Ventosa	6
		San Pedro Tapanatepec	7

* En la Solicitud de Información Folio 0411100026213, Zihuatanejo es una Estancia Provisional "A". En esta Solicitud, Zihuatanejo es una Estancia Provisional Tipo "B".

** En la Solicitud de Información no se especificó esta Información, la misma fue recuperada del Folio anteriormente mencionado.

Delegación Federal	Estación Migratoria	Estancia Provisional	Número de Servidores Públicos
Puebla			1
	Puebla		1
Querétaro			3
	Querétaro		3
Quintana Roo			
	Chetumal		20
	Cancún		...
San Luis Potosí			
	San Luis Potosí		6
Sinaloa			21
	Mazatlán		21
Sonora			18
	Hermosillo		8
		Agua Prieta	8
		Nogales	2
Tabasco			25
	Villahermosa		9
	Tenosique		8
	El Ceibo		8
Tamaulipas			74
	Nuevo Laredo, Reynosa, Tampico**		70
		Miguel Alemán, Matamoros**	4
Tlaxcala			3
	Tlaxcala**		3
Veracruz			96
	Acayucán		49
	Veracruz***		41
		Tuxpan	6
Yucatán			8
	Mérida**		8
Zacatecas			8
	Zacatecas		8

** En la Solicitud de Información no se especificó esta Información, la misma fue recuperada del Folio 0411100026213.

*** En la Solicitud de Información esta Estación aparece como "Estancia Migratoria de corta Estancia".

... No está en Operación

Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de Información Folio 04111000071312, 2013.

b) Rotaciones del Personal Adscrito a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

Con solicitud de información número 0411100071412, Insyde pidió el documento que contenga el número de rotaciones de personal adscrito a cada una de las estaciones migratorias y estancias provisionales, así como el período de permanencia en cada una. La consulta se realizó con la intención de obtener una referencia sobre el nivel de supuesta corrupción en los centros de detención, ya que el INM considera la rotación de sus servidores públicos una medida contra el cohecho.

Según la información, referente únicamente a los años 2011 y 2012, se llevaron a cabo rotaciones en once de las 32 Delegaciones Federales. Dos de las once Delegaciones Federales no precisaron el número de rotaciones, ya que las respuestas confundieron el período de permanencia con la duración de los turnos. Además, dos Delegaciones Federales (Nuevo León y Puebla) afirman realizar las designaciones de los servidores públicos a los centros de detención migratoria según sus necesidades operativas. Las

demás 19 Delegaciones Federales no cuentan con un programa de rotación o simplemente no cuentan con estaciones migratorias y estancias provisionales.

Entre las nueve Delegaciones Federales que afirman estar efectuando rotaciones, éstas subieron –en orden ascendente– a una (Coahuila), 18 (San Luis Potosí), 37 (Quintana Roo), 47 (Baja California), 48 (Chihuahua) y 52 (Hidalgo). Entre las primeras tres posiciones se encuentra la Delegación Federal de Chiapas con 96 rotaciones durante el mismo período, el Distrito Federal con 110 rotaciones en la estación migratoria de Iztapalapa y la Delegación Federal de Oaxaca, con 279 rotaciones en todos sus centros de detención.

Resalta que, entre el personal rotado, la permanencia suele ser de 15 días. Ese período es sumamente breve, tomando en cuenta el tiempo que se requiere para obtener el pleno conocimiento de los procedimientos que se realizan en cada lugar de operación. Por otra parte, las rotaciones podrían reflejar una legítima preocupación por reducir la corrupción entre los servidores públicos del INM. Sin embargo, la medida se aplica únicamente a los agentes de migración, aunque el cohecho se pueda dar en todos los niveles. A la inversa, la rotación podría servir para quitar a personal que no se muestra inclinado a la corrupción y busca oponerse a tales prácticas. Más bien, los frecuentes cambios de lugar de operación pueden causar descontento entre el personal y fluctuación en la calidad de la atención que se les brinda a los migrantes detenidos.

Tabla 7-15 Número de Rotaciones de Personal Adscrito a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales, 2011-2012

Delegación Federal	Año	Rotaciones del Personal sin Especificar	EM	Rotación en EM	EP	Rotación en EP	Periodo de Permanencia	Observación	Total
Distrito Federal									110
	2011	40					1-6 meses		
	Hasta el 26/12/2012	70					1-5 meses		
Baja California Sur		0							0
	2011	0							
	Hasta el 11/12/2012	0							
Aguascalientes		0							0
Baja California									47
	1/01/2011-11/12/2012		Tijuana	47			15 días		
	1/01/2011-11/12/2012		Mexicali	47			15 días		
Campeche		0							0
Chiapas									96
	2011			24		24	15 días		
	2012			24		24	15 días		
Chihuahua									48
	2011		Juárez	24			15 días		
			Chihuahua	0			15 días		
			Janos	0			15 días		
	2012		Juarez	24			15 días		
			Chihuahua	0			15 días		
			Janos	0			15 días		

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Delegación Federal	Año	Rotaciones del Personal sin Especificar	EM	Rotación en EM	EP	Rotación en EP	Periodo de Permanencia	Observación	Total
Coahuila									1
	01/01/2011-11/12/2012	1							
Colima									0
		0							
Durango									No aplica*
Estado de México									No aplica
Guanajuato									No aplica
Guerrero									0
	01/01/2011-11/12/2012	0							
Hidalgo									52
								En el primer semestre de 2011 la duración de la rotación fue de 6 meses. En el segundo semestre de 2011 y hasta marzo de 2012, la duración de la rotación fue de 1 día. De marzo de 2012 a Junio de 2012 la duración de la rotación fue de 5 meses. A partir julio de 2012 hasta 19 de Diciembre de 2012 la fecha de rotación era de aproximadamente 15 días.	
	01/01/2011-11/12/2012		Hidalgo	52					
Jalisco									24
	01/01/2011-11/12/2012			24			48 horas por cada uno de los tres turnos.		
Michoacán								"...por lo que respecta a esta Delegación Federal de Michoacán en el periodo establecido y derivado del flujo migratorio que existe en la localidad, no se cuenta con personal adscrito a la estación migratoria" Oficio Número INM/DFMICH/UPIE/081/2012	
Morelos									No aplica
Nayarit									No aplica
Nuevo León								"Esta Delegación Federal cuenta con una Estancia Provisional, no teniendo personal adscrito a la misma, por lo que se designa servidores públicos de las diferentes áreas de esta Delegación; de acuerdo al	

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Delegación Federal	Año	Rotaciones del Personal sin Especificar	EM	Rotación en EM	EP	Rotación en EP	Periodo de Permanencia	Observación	Total
								número de presentados y operatividad de la misma" OFICIO DAJ/5436/2012.	
Oaxaca									330
	2011	51						Las rotaciones empezaron en el mes de Junio.	
	01/01/2012-11/12/2012	279					15 días		
Puebla									0
		0						"...no se cuenta con un programa de rotación de personal y sólo se realizan cambios de adscripción según las necesidades propias de la operatividad de esta Delegación". Oficio Número DFP-1/018/2012.	
Querétaro									710
	01/01/2011-31/12/2011	365					24 a 48 horas		
	01/01/2012-11/12/2012	345					24 a 48 horas		
Quintana Roo									37
	1/01/2011-11/12/2012		Chetumal	32			30 días		
	1/01/2011-11/12/2012				Cancún	5		"El periodo de permanencia es de acuerdo a la operatividad de la instancia" Oficio: INM/DRQR/DAJ/319/2012	
San Luis Potosí									18
	1/01/2011-11/12/2012	18					20 días	"El periodo correspondiente del 01/01/2011 al 31/12/2011 no se tuvo rotación del personal adscrito a esta Delegación Federal".	
Sinaloa									0
		0						Permanencia fija del personal	
Sonora									7
	01/01/2011-11/12-2012	7						" el periodo no se encuentra establecido, se da en base a las necesidades del servicio tanto de la estación migratoria como de otras áreas" Oficio DFS/3044/2012	
Tabasco									38
	2011	14					15 días		
	2012	24					15 días		
Tamaulipas									24
	01/01/2011-11/12/2012	24					15 días		
Tlaxcala									0
	01/01/2011-11/12/2012	0							
Veracruz									27
	01/01/2012-12/12/2012	27					3 meses		
Yucatán									0
		0							

Delegación Federal	Año	Rotaciones del Personal sin Especificar	EM	Rotación en EM	EP	Rotación en EP	Periodo de Permanencia	Observación	Total
Zacatecas	01/01/2011-11/12/2012	0						"no se ha dado rotación alguna de personal... esto debido a que la misma es un área que está a cargo del Departamento de Control Migratorio Oficio INMDFZ/1328/2012.	0

No aplica indica la inexistencia de Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales.

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Migración. Solicitud de información Folio 0411100071412, 2013.

c) La Portación de Uniformes y Gafetes

La importancia de la portación de uniforme y gafete radica en que, en caso de malas conductas, se podrá identificar a los culpables y derivar responsabilidades. En los centros visitados Insyde quiso determinar, mediante observación *in situ* y entrevistas a los migrantes, si el personal del INM portaba uniforme y si existía alguna característica para poder identificar el nombre y/o cargo de los sujetos, tales como gafetes o insignias. Cabe mencionar que en algún momento se les exigió a los servidores públicos del INM que portaran en su uniforme una placa con su nombre y el cargo. Sin embargo, en la actualidad se considera obligatoria únicamente la portación de un gafete.³⁸³

En la gran mayoría de los centros se constató que no todo el personal portaba uniforme y gafete, especialmente entre los funcionarios. Las entrevistas indicaron que los migrantes no lograban distinguir entre el personal del INM y, generalmente, percibían diferencias meramente entre los agentes del INM (en camiseta azul celeste), los agentes de seguridad (en uniforme azul marino o negro en el caso de policías, en camiseta blanca en el caso de seguridad privada) y el personal de limpieza.

En la EM de Ciudad Juárez, todo el personal del INM estaba uniformado y tenía el gafete puesto, lo cual permitía la identificación de las personas y la distinción entre los cargos. En la EM de Iztapalapa, los menores de edad entrevistados diferenciaron los OPIs de los demás agentes por sus insignias y por haberse presentado. Los directivos que fueron entrevistados en esta estación migratoria no portaban ni uniforme ni gafete. En la EM de Hermosillo, el único migrante que se pudo entrevistar expresó que diferenciaba al Encargado debido a la deferencia que éste recibía por parte de sus subordinados. En la EM de Tenosique, un migrante agregó que un subordinado era el que escribía y el superior era el que decidía la fecha de salida de las personas detenidas. Por último, en la EM de Tijuana, los migrantes indicaron que mientras los servidores públicos del INM no portaban gafete y algunos ni siquiera portaban uniforme, los policías sí llevaban su nombre cosido en el uniforme. La investigadora de Insyde observó que el primer día el Encargado, quien no estuvo enterado de la visita de Insyde, no traía su uniforme puesto, pero el segundo día acudió uniformado a las instalaciones.

Por lo general, los migrantes se enteraron de nombres o cargos únicamente cuando habían tenido alguna interacción con el personal (como en el caso de los Encargados de las Estaciones Migratorias o los Jefes de los Departamentos Jurídicos) o cuando los agentes del INM pedían la firma de los migrantes a cambio de un servicio brindado (como la alimentación o la comunicación telefónica).

383 Entrevista a José Pita, Director de Supervisión y Evaluación Regional, Coordinación de Delegaciones, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 4 de diciembre de 2012.

Tabla 7-16 Aspectos sobre el Personal que Trabaja en las Estaciones Migratorias

Temas Indagados Sobre el Personal	Sí	No	Parcialmente*	No Responde
Personal que labora en las Estaciones Migratorias lo respeta	67.39	0.00	26.09	6.52
Acayucan	42.86	0.00	57.14	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	83.33	0.00	16.67	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	42.86	0.00	42.86	14.29
Tenosique	57.14	0.00	14.29	28.57
Tijuana	66.67	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	50.00	0.00
Personal bajo Efecto de Drogas o Alcohol	2.17	80.43	0.00	17.39
Acayucan	0.00	100.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	100.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	100.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	100.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	80.00
Tapachula	14.29	71.43	0.00	14.29
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	83.33	0.00	16.67
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	50.00
Personal porta Uniforme	93.48	0.00	0.00	6.52
Acayucan	85.71	0.00	0.00	14.29
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	0.00	0.00	20.00
Tapachula	100.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	100.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	100.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	0.00	50.00
Logra diferenciar el Uniforme del Personal que labora en las Estaciones Migratorias	34.78	52.17	4.35	8.70
Acayucan	57.14	28.57	0.00	14.29
Ciudad Juárez	40.00	40.00	0.00	20.00
Distrito Federal	16.67	83.33	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	100.00
Saltillo	60.00	40.00	0.00	0.00
Tapachula	14.29	57.14	28.57	0.00
Tenosique	57.14	42.86	0.00	0.00
Tijuana	16.67	83.33	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	50.00

*La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

d) Los Perfiles del Personal del INM

La investigación buscó explorar los perfiles profesionales con que cuenta el personal adscrito a las estaciones migratorias. Esta línea de indagación tuvo el objetivo de conocer hasta qué punto los agentes y funcionarios

del INM están preparados para atender a migrantes y/o administrar una estación migratoria. Además, se quiso determinar la existencia o no de perfiles especializados, tales como psicólogos o trabajadores sociales.

En cuanto a los Encargados de las Estaciones Migratorias, se encontró que la Responsable de la EM de Saltillo, que a la hora de la entrevista tenía siete meses en el cargo, es Licenciada en Derecho, había trabajado en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se había postulado para el cargo porque quiso aprender más de la migración.³⁸⁴ Un poco distintas son las experiencias de los Encargados de la EM de Ciudad Juárez y de Hermosillo. En el primer caso, la Responsable también es Licenciada en Derecho, pero ya tenía diez años de estar laborando en el INM, inclusive como Jefa del Departamento Jurídico en la misma estación migratoria, antes de postularse por el puesto de Encargada de la Estación Migratoria.³⁸⁵ Asimismo, el Responsable de la EM de Hermosillo es Licenciado en Derecho, laboró en el área jurídica de la Delegación Federal de Sonora y fue nombrado Encargado de la Estación Migratoria por propuesta del Delegado.³⁸⁶ De la misma forma, el Encargado de la EM de Tijuana es Licenciado en Derecho con una Especialización en Gestión y Servicios Migratorios y una Maestría en Interculturalidad. A la hora de la entrevista, tenía nueve años en el INM y había laborado en las estaciones migratorias de Chetumal y Mexicali, así como en los aeropuertos de Tijuana y Mexicali.³⁸⁷

A diferencia de las experiencias anteriores, la Encargada de la EM de Acayucan tenía tres años en ese cargo y, anteriormente, se había desempeñado como directora de distintos Centros de Readaptación Social (CERESO), o sea, en reclusorios. Se postuló para el puesto de Subdirectora de la EM de Acayucan, porque quiso desarrollarse profesionalmente.³⁸⁸ Por otra parte, en la EM de Tlaxcala, una Oficial de Protección a la Infancia reconoció ser Licenciada en Ingeniería en Sistemas.³⁸⁹ Asimismo, el Subdirector de Operación, Seguridad y Custodia en la EM de Iztapalapa, un Licenciado en Derecho, tenía poco más de un mes en el puesto, luego de laborar en la jefatura de la estación migratoria y anteriormente en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Se había enterado de las plazas en el INM a través de un amigo en el INM, y luego de pasar por un concurso aprobó los exámenes de control de confianza.³⁹⁰

Con respecto a posibles perfiles especializados dentro del INM, se notó cierto interés en la presencia de médicos, trabajadores sociales y psicólogos. Sin embargo, hasta la fecha, las contrataciones se han hecho de una manera muy paulatina, especialmente en vista del volumen de migrantes que se atiende en las estaciones migratorias. En la EM de Tlaxcala se supo del interés en cubrir perfiles específicos para la atención médica, lo cual respondió a una petición de la CNDH. Hace algunos años la CEDH de Tlaxcala había prestado apoyo en la certificación médica, pero ahora la estación migratoria cuenta con agentes federales de migración cuya función principal es la atención médica. No se cuenta con psicólogos y trabajadores sociales, pero la Universidad del Valle brinda apoyo en la atención psicológica.³⁹¹

En Tijuana, el Encargado de la Estación Migratoria expresó que no se cuenta con trabajadores sociales o psicólogos, tal como sucede en Iztapalapa y Tapachula. Consideró que sería un gasto innecesario, porque pocos de los migrantes que pasan por Tijuana requieren ese tipo de ayuda. Sin embargo, expresó

384 Entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012.

385 Entrevista a María de Jesús Carrera Martínez, Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

386 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

387 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

388 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

389 Entrevista a Viridiana Rodríguez Salinas, Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

390 Entrevista a José Cruz, Subdirector de Operación, Seguridad y Custodia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

391 Entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

que voluntarios o personal honorario que pudiera prestar apoyo en las mencionadas áreas y también en nutriología, representarían un valioso aporte. En cuanto al suministro de alimentos, se reportó que, actualmente, el mismo personal de la estación migratoria busca determinar las necesidades alimentarias y –dentro de las limitaciones presupuestarias– cubrir las por parte de la empresa proveedora.³⁹²

Según se reportó, la EM de Iztapalapa intenta cubrir la demanda de trabajadores sociales, psicólogos y médicos, pero las limitaciones presupuestarias requieren que se sacrifiquen plazas en el área de administración.³⁹³ Por lo tanto, se ha buscado cubrir sobre todo el área médica, pero también se contrataron psicólogos y a siete trabajadores sociales. Según lo afirmado, los servicios de ambos están disponibles todos los días. En la EM de Iztapalapa, una trabajadora social entrevistada declaró serlo de carrera y también Analista en Servicios Migratorios con doce años cumplidos en el INM, siempre en esta estación migratoria. Anteriormente se había desempeñado durante 18 años en el Consejo Tutelar de Menores Infractores de la SEGOB, en el Distrito Federal, pero fue reubicada dentro de la SEGOB, manteniendo su contrato pero haciendo los exámenes de confianza para entrar al INM.

Afirmó ser la única trabajadora social en el área de trabajo social en la estación migratoria, aunque sus colegas cumplan con el perfil requerido. Enfatizó la importancia de sentido humano en su labor, y el hecho de que los trabajadores sociales se preocupan por resolver los problemas que se presentan para los migrantes. Explicó que los trabajadores sociales atienden a la población vulnerable; dan acompañamiento en los traslados hospitalarios; gestionan donativos de ropa, zapatos, jabón y juguetes; ofrecen libros a los migrantes; manejan el cuarto de jugar para los niños; realizan manualidades con las mujeres y los menores de edad; organizan torneos de fútbol, así como eventos de música; y gestionan las oraciones y misas que la Arquidiócesis de México ofrece.³⁹⁴ Expresó que los OPIs pueden desempeñar las funciones de los trabajadores sociales, pero insistió en que se requiere más personal en esa área, ya que son pocos sus integrantes y variables como las vacaciones y enfermedades impactan la asistencia que se pueda brindar.

Con solicitud de información número 0411100022913, Insyde pidió el documento que contenga el nombre y la adscripción de plazas de agentes de migración ocupadas por médicos, psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales y nutriólogos, desde la creación del INM a la fecha. La consulta se realizó con la intención de conocer hasta qué punto el Instituto cuenta con personal que les pueda brindar un trato especializado a los migrantes, sobre todo en las estaciones migratorias.

En respuesta, el Comité de Información del INM confirmó la inexistencia de la información solicitada para los años 1993 al 2003. Sin embargo, indicó que desde el año 2010 a la fecha, el INM cuenta, a nivel nacional, con un total de 76 agentes federales de migración formados en nutrición, sociología, medicina, psicología y trabajo social, destacando las tres últimas áreas. Asimismo, resalta el aparente interés especial que tienen las Delegaciones Federales de Chihuahua, Baja California, Chiapas y Veracruz por la contratación de psicólogos, trabajadores sociales y médicos.

Por otro lado, el cuadro analítico que proporcionó el INM resulta parcial, ya que incluye únicamente 23 Delegaciones Federales y las oficinas centrales. Cuando Insyde realizó entrevistas en la EM de Tlaxcala, una agente de migración indicó ser doctora médica por formación y de estar ejerciendo tanto su profesión original como su labor como agente de migración. Por razones desconocidas, los datos proporcionados por el Instituto no ofrecen un panorama completo de todo el personal.

392 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

393 Entrevista a Jesús García Piedra, Subdirector de Servicios Operativos y Atención al Migrante, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

394 Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

Tabla 7-17 Número de Agentes Federales de Migración con Profesión Especializada

Adscripción	Nutrición	Médico	Psicólogo	Sociólogo	Trabajo Social	Total
Oficinas Centrales				2	1	2
Delegación Federativa Aguascalientes						1
Delegación Federativa Baja California			2	4		1
Delegación Federativa Baja California Sur				1		1
Delegación Federativa Campeche				1		1
Delegación Federativa Chiapas			4	1	1	6
Delegación Federativa Chihuahua				5		5
Delegación Federativa Coahuila				1		1
Delegación Federativa del Distrito Federal		1			2	2
Delegación Federativa del Estado de México			1			1
Delegación Federativa de Guanajuato					1	1
Delegación Federativa de Jalisco						1
Delegación Federativa de Michoacán				2		2
Delegación Federativa de Morelos				1		1
Delegación Federativa de Nuevo León				1	1	2
Delegación Federativa de Oaxaca			2	1		3
Delegación Federativa de Quintana Roo				5		5
Delegación Federativa de San Luis Potosí						1
Delegación Federativa de Sinaloa			1			1
Delegación Federativa de Sonora			1			2
Delegación Federativa de Tabasco			1	2	1	1
Delegación Federativa de Tamaulipas			2	1		3
Delegación Federativa de Veracruz			4	1	1	2
Delegación Federativa de Yucatán						1
Total	1	18	29	8	20	76

Fuente: Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia. Solicitud de información Folio 0411100022913, 2013.

En cuanto a los donativos que los trabajadores sociales manejan, cabe mencionar que la Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación organiza anualmente un “Migratón,” cuyo objetivo es recolectar ropa, calzado, juguetes y libros en buen estado para, posteriormente, distribuirlos en las estaciones migratorias. Con este esfuerzo, el INM espera contribuir a la mejora de la estancia de los migrantes.³⁹⁵ Si bien iniciativas como ésta se realizan en beneficio de las personas detenidas, con ello la responsabilidad que tiene el Estado de gestionar y destinar los recursos necesarios a la atención a migrantes, se convierte, por lo menos parcialmente, en la expectativa de que la caridad del ciudadano promedio llenará el déficit crónico en la materia.

e) La Conducta de los Servidores Públicos del INM

A los migrantes se les preguntó cómo calificarían la conducta del personal del INM. En ninguna de las estaciones migratorias visitadas los entrevistados reportaron haber visto a empleados del INM bajo la influencia de alcohol o drogas, siendo la excepción la EM de Tapachula donde un migrante reportó que, en ocasiones, un agente de seguridad olía de alcohol. Por lo demás, el comportamiento observado varió tanto entre estaciones migratorias como entre migrantes detenidos en el mismo centro. Las opiniones más favorables se dieron en la EM de Ciudad Juárez, donde todos los migrantes entrevistados reportaron que los agentes del INM eran amables y respetuosos, estaban disponibles para cualquier cosa y actuaban cuando se les pedía algo. Asimismo, en la EM de Hermosillo, el migrante consultado reportó haber sido tratado bien,

395 Oficio No. DGPMV/DRI/1555/2012, entregado en respuesta a la solicitud de información número. 0411100072112.

mientras en la EM de Tlaxcala, los entrevistados expresaron que los agentes eran amables y que a una mujer migrante le habían regalado una tarjeta telefónica. En la EM de Saltillo también se indicó que los agentes del INM eran amables, respetuosos, comprensivos y atentos.

En las demás estaciones migratorias, la conducta experimentada variaba de manera importante entre el personal del Instituto. En la EM de Iztapalapa se reportó que algunos agentes eran amables y respetuosos, otros indiferentes, y que otros hacían favores cuando querían, pero cuando no querían no reaccionaban ante los reclamos de los migrantes. En la EM de Tijuana se reportó que la mayoría de los agentes eran amables y respetuosos, pero que algunos eran indiferentes y –con excepción del Jefe del Departamento Jurídico– prácticamente no se comunicaban con los migrantes. Además, una persona notó la falta de criterios con respecto al número de llamadas telefónicas y visitas permitidas por día. También refirió las dificultades de comunicación, pero más bien en el caso de los policías, quienes pasaban su tiempo platicando en el área de recepción y a quienes los migrantes tenían que gritar para tener su atención.

En la EM de Tenosique, algunos agentes del INM eran considerados amables y respetuosos, otros indiferentes o incluso molestos, cuando los migrantes les hacían preguntas. Un migrante se quejó que su grupo tenía mucha sed luego de una larga caminata, pero que en el caluroso autobús de traslado entre El Ceibo y Tenosique no se les había dado agua. Un entrevistado afirmó que otros migrantes le habían dicho que algunos agentes golpean con la mano a las personas detenidas, pero esta información no pudo ser verificada de manera independiente.

En la EM de Tapachula se encontró que el comportamiento varía según el agente migratorio. Mientras algunos servidores públicos fueron considerados amables, respetuosos, atentos, preparados y preocupados por calmar a quienes estaban alterados, otros fueron calificados como indiferentes o hasta agresivos o enojados con los migrantes. Un entrevistado también observó que los agentes no proporcionaban información y que algunos intimidaban psicológicamente a los migrantes, diciéndoles que se iban a quedar mucho tiempo en la estación migratoria.

Por último, en la EM de Acayucan, reportaron que algunos servidores públicos del INM eran amables y respetuosos, otros indiferentes, abusivos o demasiado agresivos. Algunos entrevistados expresaron que la comunicación era muy limitada, que no sucedía nada cuando los migrantes hacían algún reclamo y que, ciertos miembros del personal, no brindaban información ni contestaban preguntas. Las quejas en este sentido concernieron especialmente a la Encargada de la Estación Migratoria, Leticia Cazarín Marcial, y al Jefe del Departamento Jurídico y Atención al Migrante, Guillermo Alonso Zamudio. Según lo afirmado, los dos no ofrecen información cuando se les pide, y la Subdirectora de la Estación Migratoria fue acusada de haber expresado en varias ocasiones que odiaba a los cubanos.

f) Observaciones Sobre el Trato Recibido

La investigación buscó determinar si los migrantes habían experimentado u observado actos de discriminación, así como tratos crueles, inhumanos o degradantes. Cabe mencionar que no todas las personas estaban familiarizadas con estos conceptos, y aunque éstos se explicaron cuando se percibió la necesidad de hacerlo, es posible que no todos los entrevistados hubiesen asociado ciertos hechos con estos términos.

En la mayoría de las estaciones migratorias no se reportaron ni discriminación ni tratos crueles, inhumanos o degradantes. En la EM de Tapachula uno de los migrantes entrevistados había sido integrante de una pandilla callejera en El Salvador y tenía en la espalda un tatuaje alusivo al grupo en cuestión, pero no reportó haber sido discriminado o maltratado de alguna forma. En la EM de Tenosique uno de los migrantes reportó –como ya se explicó– que en el autobús de traslado él y otras personas no habían recibido agua, a pesar del gran calor que hacía en estos momentos, y otro migrante afirmó que algunos de los agentes miraban mal a las personas que les hacían una pregunta.

En la EM de Acayucan, un hondureño afirmó haber sido objeto de discriminación por ser migrante, explicando que esta actitud se manifestó en la manera en que los agentes del INM miraban a los migrantes y les entregaban la comida. Un etíope expresó no sentirse tratado como un ser humano, debido a la actitud de la Dirección y al hecho de que los agentes migratorios no le proporcionaban información sobre su situación jurídica y su fecha de salida. Asimismo, un migrante cubano declaró que en la EM de Acayucan los migrantes cubanos –quienes suelen tener estancias más largas que ciudadanos de otras nacionalidades– estaban experimentando mucha discriminación y abuso verbal por parte del personal del INM.

Observadores cercanos entrevistados mencionaron que la atención a migrantes depende mucho de la disposición de los agentes migratorios que estén presentes.³⁹⁶ Además, se reportó que en ciertos lugares el personal del INM no muestra una actitud humanista. Por ejemplo, en la Delegación Federal de Chiapas, el Director de la EM de Tapachula ha preguntado a abogados por qué querían ‘defender a esos,’ y la entonces Delegada Federal, María de las Mercedes Gómez Mont, mostró actitudes xenofóbicas, especialmente hacia los migrantes cubanos.³⁹⁷

g) La Posible Comisión de Actividades Ilícitas

A los migrantes se les preguntó, además, si habían experimentado u observado algún delito o acto de corrupción en la estación migratoria donde se encontraban detenidos. El interés en este sentido se refirió también a personas que pudieran hacerse pasar por abogados para solicitar dinero de migrantes a cambio de ciertos servicios. En la mayoría de las estaciones migratorias la respuesta fue negativa. Sin embargo, en algunos de los centros se reportaron hechos –posibles o actuales– de extorsión a migrantes por parte de personal del INM. Resalta que la extorsión, sea intentada o consumada, se da especialmente con ciudadanos de lugares más distantes, ya que podrían estar dispuestos a pagar fuertes sumas de dinero para evitar ser devueltos a sus países y tener que volver a emprender viajes muy largos. En la EM de Saltillo, un migrante dominicano indicó que llamaban supuestos abogados y que pedían cierta cantidad de dinero para facilitar la salida de la estación migratoria. El migrante, que había conversado con una de estas personas, reportó que se le había pedido US\$3,500.00 a cambio de su salida del centro.

En la EM de Acayucan un entrevistado informó que a un migrante colombiano le fue solicitado un pago de US\$5,000.00 a cambio de poder salir del centro y evitar ser expulsado de México. Asimismo, un migrante cubano indicó que supuestos abogados del Distrito Federal se comunicaban con ciertos migrantes y ofrecían sacarlos de la estación migratoria a cambio de US\$7,500.00, la mitad pagable de inmediato, la otra mitad en un momento posterior. El entrevistado dijo desconocer quiénes eran estas personas. Un ex empleado del INM, adscrito en su momento a la EM de Acayucan, también refirió que varios de los agentes migratorios que laboraban en ese lugar, a pesar de sus bajos salarios, manejaban vehículos muy lujosos.³⁹⁸ El caso más notorio que se mencionó fue el del Subdelegado Local de Acayucan, Tomás Morales Amador, también conocido como “el doctor” por ser veterinario. Este sujeto se beneficia económicamente de diversas actividades en la estación migratoria, incluso la venta de oficios de salida o la simulación de fugas.³⁹⁹ En la EM de Acayucan también se ha dado el tráfico de cigarrillos y el cobro de comisiones por las tarjetas telefónicas por parte de agentes del INM, aunque estas actividades fueron controladas de cierta manera con la revisión de las bolsas de los agentes y la venta controlada de los productos.⁴⁰⁰

396 Entrevista a Fermina Rodríguez, Directora, Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova,” Tapachula, 6 de septiembre de 2012.

397 Entrevista a Luis García Villagrán, Director, Centro de la Dignificación Humana, Tapachula, 3 de septiembre de 2012.

398 Entrevista a Carlos Enrique Escalante Igual, Abogado y ex Jefe del Departamento Jurídico en la Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM, 2010-2011), Veracruz, 1 de julio de 2013 (entrevista telefónica).

399 Entrevista a Peniley Ramírez, Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

400 Entrevista a Carlos Enrique Escalante Igual, Abogado y ex Jefe del Departamento Jurídico en la Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM, 2010-2011), Veracruz, 1 de julio de 2013 (entrevista telefónica).

En la EM de Tijuana fue entrevistado un migrante iraquí, quien había residido en Estados Unidos durante muchos años, pero recientemente se había mudado a Rosarito (Baja California) y fue detenido en su casa por policías federales. El hombre, quien a la hora de la entrevista se mostró ansioso por ir a su país de origen, reportó que el Encargado de la Estación Migratoria lo había comunicado con una persona de origen iraquí que, a su vez, le había solicitado US\$3,000.00 a cambio de facilitar su salida del centro. Según el migrante, el dinero fue entregado e iba a ser repartido entre el Encargado de la EM y otros servidores públicos del INM.

En la EM de Saltillo, una migrante cubana narró que, después de haber cruzado la frontera México-Guatemala, se hospedó en un hotel en Cancún donde –mediante un contacto– obtuvo documentación, al parecer apócrifa, a cambio de un pago de MX\$800.00. La migrante recibió un sello en su pasaporte y pensó que era un oficio auténtico con el sello del INM. Sin embargo, a su llegada al aeropuerto de Monterrey fue detenida por agentes migratorios quienes confiscaron el oficio argumentando que era falso.

En la EM de Tapachula se dio, además, el caso del agente migratorio Oliver Palemón Vázquez Sánchez, quien había sido denunciado por extorsión a migrantes cubanos detenidos en dicha estación migratoria.⁴⁰¹ A la hora de la visita de Insyde, a inicios de septiembre de 2012, el agente se encontró laborando en el área de recepción de la estación migratoria de donde no tenía contacto con migrantes. Con solicitud de información número 0411100051813, Insyde pidió el documento que indique si Oliver Palemón Vázquez Sánchez sigue fungiendo como agente migratorio, adscrito a la estación migratoria de Tapachula. De ser así, se solicitó saber si tiene otro cargo en el INM y cuál es. De no ser así, se solicitó saber la fecha de cese o separación del encargo y las causas. En respuesta, la Dirección de Administración de Personal reportó que Oliver Palemón Vázquez Sánchez causó baja del INM por renuncia con fecha de 15 de abril de 2013.⁴⁰² Destaca nuevamente cómo un servidor público del INM que había comprobadamente incurrido en malas prácticas, se salió del Instituto meramente con base en una renuncia y no enfrentó mayores consecuencias por sus acciones.

En la EM de Tapachula se reportó además la venta de drogas por parte de agentes del INM y el hecho de que una agente lesbiana del INM prometía servicios o la agilización de trámites a cambio de favores sexuales.⁴⁰³ Asimismo, en la EM de Iztapalapa se reportó la venta de drogas por parte de personal del INM.⁴⁰⁴

h) Grabaciones del INM

Con solicitud de información número 0411100047513, Insyde requirió todas las grabaciones que ha realizado el INM para monitorear a sus agentes migratorios en ejercicio de sus funciones. La petición se hizo con el interés de conocer hasta qué punto el INM guarda grabaciones que pudieran servir como evidencias en casos de violaciones a los derechos de los migrantes y conocer la información contenida en las grabaciones, ya que ésta serviría para hacerse una mejor idea del volumen y de la naturaleza de las prácticas nocivas que se dan dentro del INM.

En respuesta, el Comité de Información clasificó la información solicitada como reservada por un período de doce años, argumentando que el otorgar acceso a las grabaciones pondría en riesgo la vida, la seguridad o la salud de los servidores públicos y de los extranjeros, y que causaría un serio perjuicio a las actividades de verificación, del cumplimiento de las leyes y las operaciones de control migratorio. Insyde

401 Entrevista a Luis García Villagrán, Director, Centro de la Dignificación Humana, Tapachula, 3 de septiembre de 2012.

402 Dirección de Administración de Personal del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DAP/02445/2013, 21 de junio de 2013.

403 Entrevista a Melissa Domínguez, Coordinadora, Albergue “Todos por Ellos,” Tapachula, 5 de septiembre de 2012; entrevista a Hno. Ramón Verdugo Sánchez, Director, Albergue “Todos por Ellos,” Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

404 Entrevista a Eduardo Matías López Ferrer, Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013.

interpuso un recurso de revisión que a la hora de escribir este informe aún no había sido resuelto.

El Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo, que comienza cuando un migrante indocumentado es aprehendido o se entrega al INM, inicia con el registro en el Libro de Gobierno o en el sistema electrónico del Instituto. Según el Artículo 14 de las *Normas*, se abrirá un expediente, que deberá contener todos los oficios y constancias relativos a la verificación migratoria practicada al extranjero; el certificado médico, que deberá contener una descripción del estado físico de la persona y deberá ser expedido luego del chequeo médico; el acta de comparecencia, que deberá constatar los datos personales del extranjero y la manifestación de los hechos ocurridos desde el inicio del viaje; una documental firmada, que deberá constatar que al extranjero se le hicieron conocer sus derechos y obligaciones, especialmente su derecho de comunicarse con representantes consulares y legales, de solicitar refugio y de regularizar su estancia en México; la fotografía y las huellas dactilares; así como el inventario de valores y pertenencias.

El procedimiento también prevé que el migrante tendrá derecho a comunicación telefónica con el representante consular y con la persona que solicite en el momento en que sea puesto a disposición del INM (las llamadas subsecuentes se realizarán conforme a los horarios establecidos); de recibir colchoneta, cobija y enseres básicos de aseo personal; de recibir agua potable y tres alimentos al día; y a recibir una dieta especial si fuera necesario por razones médicas o religiosas. Además, el migrante detenido tendrá derecho a conocer su situación migratoria y ser informado del procedimiento migratorio; a recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como información sobre las instancias donde puede presentar denuncias y quejas; recibir atención médica y psicológica, así como asesoría legal; contar con un traductor o intérprete; conocer la ubicación de la estación migratoria, las reglas aplicables y los servicios disponibles; ser visitado por cónyuge/concubino, familiares, representantes consulares y legales, autoridades competentes, representantes de ONG y ministros de culto; depositar quejas en buzones que sean accesibles, visibles y que cuenten con bolígrafos y los formatos correspondientes; y participar en actividades recreativas y culturales (Capítulo IV de las *Normas*).

a) El Ingreso a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

Para entender las posibles deficiencias en la implementación del procedimiento, conviene tomar en cuenta que el INM lleva a cabo “carruseles” o traslados entre estaciones migratorias y estancias provisionales cercanas a fin de reducir los gastos de transporte. Generalmente, se deberán juntar entre 25 y 30 personas por autobús para realizar un traslado a una estación migratoria concentradora.⁴⁰⁵ Por ejemplo, se coordinan Tijuana, Hermosillo y Mazatlán; Monterrey y Saltillo; Ciudad Juárez, Janos y Zacatecas. Posteriormente, se hacen traslados a la EM de Iztapalapa y –en el caso de los migrantes centroamericanos– a la EM de Tapachula. El efecto es que, en la práctica, la detención migratoria se puede prolongar más de lo necesario, sobre todo para quienes fueron detenidos en el norte de México. Esto porque son pocas las personas albergadas en las estaciones migratorias de esa zona, así que ahí el INM se tarda más en juntar el número de migrantes necesario que, por ejemplo, en el Distrito Federal. Además, por las características de algunas zonas, se pueden dar demoras adicionales, por ejemplo, en el trayecto Monterrey-Saltillo, ya que por la niebla o el frío puede cerrarse la carretera.⁴⁰⁶

405 Entrevista a Gerardo Gil Mojica, Director de la Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012; entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

406 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Al ingresar a una estación migratoria o estancia provisional, el procedimiento prevé que el migrante se someta a una revisión física y entregue sus pertenencias. Sin embargo, se constataron diversas excepciones a esta regla. En los distintos centros las entrevistas a migrantes sugirieron que no siempre se les hace una revisión física, no siempre se les pide que entreguen sus pertenencias y, a quienes sí depositaron sus pertenencias, no siempre se les da un inventario o comprobante. Por ejemplo, en la EM de Saltillo y la EM de Tenosique, todo se hizo según el procedimiento establecido. Sin embargo, en la EM de Acayucan no todos los entrevistados habían sido revisados, y cuando los migrantes llegaron en grupo, el comprobante de pertenencias se entregó a una persona para todo el grupo. Según la Oficina Foránea de la CNDH en Veracruz, el inventario no es llenado debidamente, a los migrantes se les hace firmar la hoja de devoluciones antes de la salida de la estación migratoria, y posteriormente no se les devuelve su dinero y celular.⁴⁰⁷ A diferencia de estas experiencias, en la EM de Tlaxcala y la EM de Tapachula, los entrevistados fueron sometidos a una revisión física, pero no tuvieron que entregar nada. En la EM de Ciudad Juárez los entrevistados se sometieron a una revisión física y entregaron sus pertenencias, pero no a todos se les entregó un recibo. Asimismo, en la EM de Tijuana, la revisión física no se había aplicado a todos los migrantes, algunos depositaron parte o todas de sus pertenencias, y no todos recibieron un acuse por lo entregado. La implicación es que algunas personas podrían haber ingresado a los centros de detención migratoria con objetos prohibidos, mientras que otras podrían haber enfrentado dificultades a la hora de querer reclamar sus pertenencias.

407 Entrevista a Juan Carlos Moreno Guillen, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Coahuila de Zaragoza, 26 de septiembre de 2012.

Tabla 7-18 Procedimientos Realizados en las Estaciones Migratorias

Procedimientos	Sí	No	Parcial-mente ^a	No Sabe	No Responde	No Aplica
Revisión Física	65.22	15.22	0.00	0.00	19.57	0.00
Acayucan	85.71	14.29	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tenosique	71.43	0.00	0.00	0.00	28.57	0.00
Tijuana	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Explicación Sobre el Lugar Donde Se Encuentra	28.26	17.39	2.17	0.00	52.17	0.00
Acayucan	42.86	42.86	14.29	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Distrito Federal	16.67	16.67	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	40.00	0.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Tapachula	28.57	0.00	0.00	0.00	71.43	0.00
Tenosique	42.86	42.86	0.00	0.00	14.29	0.00
Tijuana	16.67	0.00	0.00	0.00	83.33	0.00
Tlaxcala	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Aplicación de Cuestionario Para Conocer Sobre la Situación Migratoria	65.22	13.04	0.00	4.35	17.39	0.00
Acayucan	71.43	14.29	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	60.00	0.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	42.86	42.86	0.00	0.00	14.29	0.00
Tenosique	42.86	0.00	0.00	28.57	28.57	0.00
Tijuana	50.00	33.33	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Registro Dactilar y Fotográfico	52.17	21.74	23.91	0.00	2.17	0.00
Acayucan	28.57	42.86	28.57	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	42.86	42.86	14.29	0.00	0.00	0.00
Tenosique	14.29	0.00	85.71	0.00	0.00	0.00
Tijuana	33.33	50.00	16.67	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00
Resguardo de Pertenencias	60.87	8.70	0.00	0.00	13.04	17.39
Acayucan	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00	14.29
Ciudad Juárez	80.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	83.33	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	42.86	0.00	0.00	28.57	28.57
Tenosique	71.43	0.00	0.00	0.00	14.29	14.29
Tijuana	50.00	16.67	0.00	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00

^a La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

Procedimientos	Sí	No	Parcial-mente ^a	No Sabe	No Responde	No Aplica
Entrega de Recibo que Soporta el Resguardo de Pertenencias	54.35	6.52	0.00	0.00	13.04	26.09
Acayucan	71.43	14.29	0.00	0.00	0.00	14.29
Ciudad Juárez	60.00	20.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	83.33	0.00	0.00	0.00	0.00	16.67
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	0.00	28.57	71.43
Tenosique	71.43	0.00	0.00	0.00	14.29	14.29
Tijuana	33.33	16.67	0.00	0.00	33.33	16.67
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
Chequeo médico	54.35	41.30	0.00	0.00	4.35	0.00
Acayucan	42.86	57.14	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	57.14	42.86	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	0.00	85.71	0.00	0.00	14.29	0.00
Tijuana	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Información Sobre Derechos y Obligaciones	48.89	40.00	8.89	0.00	2.22	0.00
Acayucan	42.86	42.86	14.29	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez*	80.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	83.33	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	14.29	42.86	28.57	0.00	14.29	0.00
Tenosique	0.00	85.71	14.29	0.00	0.00	0.00
Tijuana	66.67	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Información Sobre Derecho a Comunicación con la Embajada o Consulado	28.26	65.22	0.00	0.00	2.17	4.35
Acayucan	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	20.00	60.00	0.00	0.00	0.00	20.00
Distrito Federal	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	40.00	40.00	0.00	0.00	0.00	20.00
Tapachula	57.14	28.57	0.00	0.00	14.29	0.00
Tenosique	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Información Sobre el Derecho a Solicitar Asilo o Refugio	39.13	45.65	0.00	4.35	10.87	0.00
Acayucan	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	40.00	40.00	0.00	20.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	20.00	60.00	0.00
Tapachula	57.14	14.29	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique*	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	16.67	83.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

^a La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

* A un migrante se informó sobre su posibilidad de solicitar asilo o refugio cuando ya había firmado papeles para su deportación.

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Procedimientos	Sí	No	Parcial-mente ^a	No Sabe	No Responde	No Aplica
Acceso a Representación Legal	8.70	58.70	0.00	0.00	32.61	0.00
Acayucan	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	80.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Distrito Federal	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	40.00	40.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	0.00	57.14	0.00	0.00	42.86	0.00
Tenosique	0.00	71.43	0.00	0.00	28.57	0.00
Tijuana	16.67	50.00	0.00	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00
Información Sobre el Tiempo de Permanencia en Estaciones Migratorias**	32.61	67.39	0.00	0.00	0.00	0.00
Acayucan	57.14	42.86	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	40.00	60.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	60.00	40.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	28.57	71.43	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	16.67	83.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Información Sobre el Proceso de Deportación	32.61	47.83	2.17	0.00	17.39	0.00
Acayucan	28.57	42.86	0.00	0.00	28.57	0.00
Ciudad Juárez	40.00	60.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	40.00	0.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Tapachula	28.57	42.86	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	14.29	71.43	14.29	0.00	0.00	0.00
Tijuana	33.33	50.00	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ofrecimiento de Repatriación Voluntaria	2.17	34.78	0.00	0.00	63.04	0.00
Acayucan	0.00	57.14	0.00	0.00	42.86	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	0.00	80.00	0.00
Tapachula	0.00	57.14	0.00	0.00	42.86	0.00
Tenosique	14.29	71.43	0.00	0.00	14.29	0.00
Tijuana	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Acceso a Llamadas Telefónicas	58.70	41.30	0.00	0.00	0.00	0.00
Acayucan	57.14	42.86	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	60.00	40.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	42.86	57.14	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	14.29	85.71	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	83.33	16.67	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

^a La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

** A todos los (as) migrantes, se ofreció una fecha tentativa de salida.

Procedimientos	Sí	No	Parcial-mente ^a	No Sabe	No Responde	No Aplica
Compra de Tarjeta para Realizar Llamadas Telefónicas***	28.26	21.74	0.00	4.35	17.39	28.26
Acayucan	42.86	14.29	0.00	0.00	0.00	42.86
Ciudad Juárez	20.00	20.00	0.00	0.00	40.00	20.00
Distrito Federal	16.67	33.33	0.00	0.00	16.67	33.33
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	60.00	20.00	0.00	0.00	0.00	20.00
Tapachula	28.57	42.86	0.00	0.00	14.29	14.29
Tenosique	0.00	0.00	0.00	0.00	28.57	71.43
Tijuana	33.33	0.00	0.00	33.33	33.33	0.00
Tlaxcala	50.00	50.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Información Sobre el Derecho a Recibir Atención Médica	43.48	36.96	0.00	0.00	19.57	0.00
Acayucan	71.43	28.57	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	40.00	0.00	0.00	0.00	60.00	0.00
Tapachula	42.86	28.57	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	0.00	66.67	0.00	0.00	33.33	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	0.00	0.00	50.00	0.00
Recepción de Visitas	17.39	67.39	0.00	0.00	15.22	0.00
Acayucan	28.57	71.43	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	16.67	16.67	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	42.86	28.57	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tijuana	33.33	66.67	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00

^a La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

*** El 60% de las 21.74 personas que no compraron tarjeta para realizar llamadas, no lo hicieron porque no tenían dinero, se las regalaron o se las encontraron.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

Con solicitud de información número 0411100040713, Insyde pidió el documento que explique el procedimiento que se realiza en las estaciones migratorias para el resguardo de las pertenencias de los migrantes que ingresan en ellas; qué funcionarios son responsables del resguardo, así como el procedimiento que el migrante puede realizar en caso de que requiera reclamar pertenencias que fueron resguardadas y no le fueron devueltas.

En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria confirmó que el procedimiento para el resguardo de pertenencias se encuentra descrito en el *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Sin embargo, afirmó que no existe un documento que describa el procedimiento que deben realizar los migrantes que, a la salida de las estaciones migratorias, quieran reclamar pertenencias que fueron resguardadas y no devueltas.⁴⁰⁸ Evidentemente, la ausencia de dicho procedimiento, junto con los débiles controles internos, aumenta el riesgo de que, a la hora de la salida del centro de detención, los migrantes sean despojados de ciertas pertenencias, tales como efectivo o celulares, sin que puedan recurrir a alguna autoridad por esta práctica.

b) La Comparecencia

Las fotografías y huellas dactilares de los migrantes son tomadas por medio de kioscos biométricos, los cuales le fueron entregados al INM en el marco de la Iniciativa Mérida.⁴⁰⁹ Según el Encargado de la EM de Tijuana, el sistema biométrico tiene poco tiempo de estar operando y aún presenta algunas dificultades prácticas, ya que no permite la toma parcial de los datos y algunos migrantes no dejan tomarse una fotografía.⁴¹⁰ Posteriormente, la información deberá ser ingresada a un sistema centralizado titulado Sistema de Control, Aseguramiento y Traslados de Extranjeros en las Estaciones Migratorias (SICATEM).⁴¹¹

Las entrevistas realizadas a migrantes indicaron que existe cierta variabilidad en la toma tanto de los datos personales, como de los datos biométricos. Además, se constató que muchos migrantes firmaron papeles sin que se les hubiera explicado de qué documentos se trataba. En algunos casos, esto impidió a que las personas que quisieron solicitar asilo o refugio pudieran hacerlo. Asimismo, algunos de los migrantes afirmaron desconocer en qué ciudad se encontraban, ya que no se les había proporcionado esta información. Por ejemplo, en la EM de Hermosillo, la EM de Saltillo y la EM de Iztapalapa se siguió el procedimiento establecido. Sin embargo, en la EM de Tlaxcala los agentes migratorios habían entrevistado a los migrantes y tomado sus datos personales, pero en un caso tomaron sólo una foto y en otro (con una estancia de ya una semana) no habían tomado ni la foto ni las huellas. En la EM de Tijuana a algunos migrantes se les había tomado foto y huella, a otros no, y uno fue entrevistado por un agente del INM cuatro días después de su llegada a la estación migratoria. En la EM de Acayucan la toma de fotos y huellas tampoco se hace sistemáticamente, y a un migrante que había sido trasladado de otro centro al de Acayucan, le fueron tomadas la foto y las huellas en ambos lugares. En la EM de Tapachula y la EM de Tenosique, la toma de los datos biométricos tampoco fue consistente. El registro de huellas dactilares y de las fotografías podría servir para construir una base de datos que permitiera detectar la ubicación o reconocimiento de migrantes desaparecidos.

Insyde constató, además, que en dos estaciones migratorias se encontraban detenidas personas mexicanas. En la EM de Acayucan, un joven manifestó que entre la población estaban dos mexicanos. En la EM de Tijuana un migrante se había identificado como guatemalteco, pero en la entrevista que le realizó

408 Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGCVM/1790/2013, 4 de julio de 2013.

409 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

410 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

411 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

Insyde, admitió ser mexicano. Expresó que había vivido en Estados Unidos durante 25 años, pero que él y su mujer (de nacionalidad guatemalteca) habían sido deportados. A su llegada a la garita de Otay (Tijuana) se contactó con el Grupo Beta y explicó que quiso ir a Guatemala para traer a su familia a México. Los integrantes del Grupo Beta le dijeron que le convendría entregarse al INM y hacerse pasar por guatemalteco y, posteriormente, se le dejó en el área de recepción de la estación migratoria. Las situaciones ocurridas en Acayucan y Tijuana sugieren que la comparecencia se hace de una manera superficial o que no existe capacidad para detectar cuando un migrante da información falsa sobre su nombre y nacionalidad.

c) *El Derecho al Debido Proceso*

Respecto a la detención migratoria, la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias ha señalado que los procedimientos administrativos o judiciales en los que se vean involucrados los migrantes deberán cumplir con un *quantum* de debido proceso. Los elementos aplicables incluyen el principio de legalidad, es decir, un juez o autoridad administrativa responsable e imparcial; el derecho a la defensa; el derecho a la información, traducción e interpretación de los procedimientos; el derecho a la comunicación; y el acceso a las autoridades consulares.⁴¹²

La información sobre los derechos y obligaciones de los migrantes detenidos está contenida tanto en un folleto que se les entrega, como en carteles de distintos idiomas que deberán ser colocados a vista de los extranjeros (Artículo 21 de las *Normas*). El folleto titulado *Derechos y Obligaciones de los Asegurados en la Estación Migratoria*, producido por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del INM, le explica al destinatario que está detenido en una estación migratoria por no acreditar su legal estancia en México, refiere a sus derechos y obligaciones aplicables durante ese tiempo, y pide que se firme de recibido. Sin embargo, la ONU ha señalado que la mera entrega de un folleto es insuficiente y que la autoridad migratoria debe explicarles a los migrantes cuáles son sus derechos y obligaciones. Cabe mencionar que, si bien, varios de los migrantes entrevistados por Insyde manifestaron haber recibido el folleto, desconocieron ciertos derechos clave, tales como la comunicación con representantes consulares y legales. En este sentido, con la entrega del texto se asume que sus potenciales lectores tengan el requerido nivel educativo.

El nivel de información y de acceso a las instancias correspondientes que se les permite a los migrantes varía entre y dentro de estaciones migratorias. Por ejemplo, en la EM de Hermosillo al migrante entrevistado se le explicaron verbalmente sus derechos, aunque no quiso comunicarse con el cónsul ni solicitar asilo o refugio. En la EM de Iztapalapa, algunos migrantes recibieron el folleto, otros el folleto, otros, además, una explicación verbal. A todos se les informó de su derecho de solicitar asilo o refugio, pero no a todos se les explicó su derecho de comunicarse con el cónsul y con un abogado. Sin embargo, un migrante peruano declaró que la Dirección de la estación migratoria restringe el acceso a representantes legales. En términos generales, parece que los agentes del INM desalientan trámites de cualquier tipo, sean solicitudes de asilo o refugio, quejas o denuncias, y amparos, a fin de agilizar el proceso de deportación.⁴¹³

Por otra parte, en la EM de Ciudad Juárez ninguno de los migrantes había sido informado de su derecho de comunicarse con un representante consular y legal. A algunos se les explicó su derecho a

412 Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Capítulo V, Visita In Loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre (Washington, DC: CIDH, 2003), párrafos 291-310.

413 Entrevista a Gilberto Solís, Director, Albergue Municipal del DIF, Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012; entrevista a Carlos Enrique Escalante Igual, Abogado y ex Jefe del Departamento Jurídico en la Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM, 2010-2011), Veracruz, 1 de julio de 2013 (entrevista telefónica); entrevista a Melissa Domínguez, Coordinadora, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012; entrevista a Hno. Ramón Verdugo Sánchez, Director, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012; entrevista a Siria Oliva Ruíz, Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

solicitar asilo o refugio, a otros no. Un migrante hondureño, quien abandonó su país debido al asesinato de un primo, averiguó sobre la posibilidad de solicitar asilo o refugio –luego de haber firmado los papeles de repatriación– y fue informado que no podía hacer tal solicitud, porque tenía que contar con pruebas de lo sucedido. En la EM de Saltillo todos los entrevistados habían recibido el folleto. Sin embargo, algunos desconocieron su derecho a comunicarse con un representante consular y legal, aunque una migrante explicó que, una vez por semana, una integrante del Albergue Belén brindaba asesoría legal y de derechos humanos. Una familia tenía interés en regularizarse, pero ya había firmado los documentos de repatriación. Asimismo, un migrante dominicano –trasladado de Nuevo León– fue informado por el Encargado de la estancia provisional que no valía la pena pedir un abogado.

En la EM de Tenosique, excepto una migrante, ninguno de los entrevistados había recibido información sobre sus derechos, incluido el derecho a comunicarse con los representantes consulares y legales, así como el derecho a solicitar asilo o refugio. La migrante estuvo interesada en solicitar asilo o refugio, pero fue notificada al respecto una vez que ya había firmado los papeles de repatriación. En la EM de Tapachula, algunos de los migrantes fueron advertidos únicamente sobre el horario o sobre sus responsabilidades. Otros fueron avisados de sus derechos, pero no necesariamente sobre el derecho a la defensa. Para quienes lo solicitaron, el acceso a la COMAR se había dado sin problemas, aunque una migrante ecuatoriana manifestó no querer esperar entre seis a ocho semanas hasta que se diera la resolución de la COMAR, y una familia hondureña externó su incertidumbre por no contar con dinero y no saber cómo encontrar casa y trabajo en México.

En la EM de Tijuana todos los migrantes entrevistados habían recibido el folleto, pero la mayoría no había sido informada de su derecho a comunicarse con representantes consulares y legales ni sobre el derecho a solicitar asilo o refugio. El único migrante que se enteró del trámite ante la COMAR fue advertido que la resolución se iba a tardar entre dos a tres meses. Por último, en la EM de Acayucan, no se les había explicado a todos los migrantes sus derechos, incluido el acceso a representantes consulares y legales, y el derecho de solicitar asilo o refugio. Al momento de la visita, algunos aún no habían podido comunicarse ni con el cónsul ni con un abogado, a pesar de tener ya varios días en detención. Un migrante etíope no quiso solicitar asilo, pero debido a problemas de comunicación, el personal de la EM de Villahermosa (donde fue albergado antes de ser trasladado a Acayucan) indicó lo contrario en un formato. Un migrante cubano narró que durante una semana a su abogado le fue negado el acceso a la estación migratoria, ya que éste se había desempeñado en el departamento jurídico y tenía un conflicto con la Encargada del centro (esta versión fue confirmada por el abogado). El mismo migrante afirmó que la COMAR prácticamente no resolvía a favor de personas cubanas. Sin embargo, recordó el caso de una pareja cubana –ocurrido tres meses antes de la entrevista– en el que, debido a un forcejo durante la deportación, la mujer, embarazada, tuvo que ingresar al hospital, donde perdió su bebé. El hombre interpuso una demanda y la pareja recibió asilo en México.

En cuanto a la duración de la detención y el procedimiento de repatriación, la gran mayoría de migrantes consultados, en todas las estaciones migratorias visitadas por Insyde, reportó haber recibido poca o nula información al respecto. En la EM de Tlaxcala y la EM de Hermosillo ninguno de los entrevistados había recibido una explicación respecto a la fecha de salida, aunque en la última, el migrante entrevistado estuvo físicamente muy débil e iba a ser devuelto a Honduras por avión. Asimismo, en la EM de Tijuana, el migrante iraquí sabía que iba a viajar en avión desde Tijuana.

En la EM de Saltillo no se les dio una fecha precisa a los migrantes, debido a la necesidad de reunir cierto número de personas para el traslado, aunque los centroamericanos estuvieron enterados de que iban a viajar vía el Distrito Federal a Tapachula. En la EM de Ciudad Juárez los migrantes también fueron informados que el INM tenía que juntar cierto número de personas para el traslado y que la fecha de salida aún no estaba definida. De los entrevistados, todos centroamericanos, algunos desconocían el procedimiento de repatriación, otros creían o sabían que iban a ser trasladados en autobús a Chiapas.

En la EM de Tenosique, algunos fueron avisados que no había una fecha establecida o que la salida

dependía de la disponibilidad de un autobús. Algunos hondureños fueron informados que iban a ser devueltos a su país en autobús. Uno reportó haber visto en la televisión que los deportados hondureños eran dejados en la frontera entre Honduras y Guatemala. En la EM de Tapachula también reinó incertidumbre, aunque las migrantes ecuatorianas entrevistadas habían sido avisadas que después de 21 días iban a salir del centro y una estaba enterada que el viaje se iba a dar por avión. Asimismo, un adolescente hondureño sabía que iba a ser entregado al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) en San Pedro Sula.

En la EM de Iztapalapa, algunos migrantes no sabían ni cuándo ni cómo iban a regresar a sus países, aunque dos adolescentes guatemaltecos estaban informados de que el día después de la entrevista iban a ser devueltos por avión y en compañía de un OPI. Un migrante peruano afirmó que en la estación migratoria estaban varias personas de países como Perú, Chile, Ecuador, Colombia y Argentina que, supuestamente, tenían legal estancia en México y que, a pesar de ya tener un mes en el centro, no tenían información respecto a su salida. El entrevistado, quién también había residido en México pero iba a ser deportado por un forma migratoria mal hecha, ya tenía cuatro días en la estación migratoria y, según fue avisado, iba a salir dentro de una a dos semanas. Por último, en la EM de Acayucan los migrantes entrevistados desconocían su fecha de salida, aunque un par de ellos creían que el viaje se iba a hacer el día siguiente. De los centroamericanos, los adultos tenían por entendido que se iban a regresar en avión y un adolescente sabía que iba a ser devuelto por avión. Cabe mencionar que en estaciones migratorias como la de Iztapalapa se han dado casos de detención prolongada (de nueve u once meses), afectando sobre todo a ciudadanos de países lejanos, como Cuba, Australia o Israel.⁴¹⁴ El hecho de que se den situaciones de esta naturaleza habla de las agudas deficiencias que aquejan al INM.

Respecto del acceso a un traductor o intérprete, se obtuvieron declaraciones tanto de migrantes que no eran de habla española como de personal del INM. De los primeros, en la EM de Acayucan un ciudadano etíope manifestó que la comunicación había sido difícil, porque algunos agentes migratorios hablaban poco inglés, así que únicamente le habían explicado el horario de la comida. En la EM de Saltillo, un migrante hindú expresó que podía arreglárselas en inglés y traducía para las demás personas con las que viajó, pero sintió que hacía falta un intérprete.

De las declaraciones de los servidores públicos del INM se dedujo que el Instituto no cuenta con intérpretes ni con listas de peritos ni con fondos para ese servicio.⁴¹⁵ En primera instancia, el personal intenta comunicarse en inglés. Cuando esto no da resultado, como en el caso de indígenas guatemaltecos, los agentes tratan de localizar a un intérprete entre los mismos migrantes.⁴¹⁶ En el módulo del DIF, en la EM de Acayucan, los trabajadores tratan de comunicarse a través de dibujos.⁴¹⁷ Generalmente, los Encargados de las estaciones migratorias buscan alguna solución informal cuando la presencia de un intérprete se vuelve necesaria, por ejemplo para el procedimiento. En algunos lugares se solicita la intervención de peritos registrados, pero sus tarifas suelen ser muy elevadas.⁴¹⁸ Otras estaciones migratorias piden apoyo del consulado (EM de Iztapalapa, EM de Tijuana), solicitan el favor de lugareños que dominan el idioma en cuestión (EM de Tlaxcala, EM de Hermosillo) o tienen un convenio con una universidad a fin de que estudiantes del servicio social presten asistencia (EM de Tijuana). Algunos Encargados consideraron que –debido al poco paso de

414 Entrevista anónima.

415 Entrevista a Gerardo Gil Mojica, Director de la Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012; entrevista a Herrera Varela, Óscar. Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012; entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

416 Entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

417 Entrevista a Mariana Sánchez Zavaleta, Encargada del Módulo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, DIF Municipal, Estación Migratoria de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

418 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

migrantes que no hablan español– no hacía falta cambiar el *statu quo*.⁴¹⁹ Sin embargo, otros manifestaron que el INM debería apoyar más, sobre todo para idiomas menos comunes.⁴²⁰ Especialistas en el tema de la detención migratoria afirman que el INM podría replicar el sistema de traducción del ACNUR, el cual consiste en un número de teléfono al que el Instituto puede hablar para comunicarse con intérpretes de distintos idiomas.⁴²¹ El hecho de que México todavía no ha ideado un sistema de esta naturaleza, a pesar de tener ya muchos años como país de transmigración, sugiere que no hay voluntad de implementar medidas innovadoras que logren reducir la incertidumbre de los migrantes detenidos y, en términos generales, mejorar la detención migratoria.

Con solicitud de información número 0411100039513, Insyde pidió el documento en el que se explique si los agentes migratorios hablan otro idioma además del español y, de ser el caso, qué porcentaje del total lo hacen, qué idioma hablan, cuál es el nivel de conocimiento del idioma y de qué forma el INM conoce estos datos. Esta información cobra especial relevancia en vista de que el INM no cuenta con traductores oficiales que pudieran asistir a los migrantes detenidos en las estaciones migratorias, lo cual hace necesario que los agentes migratorios sepan comunicarse en idiomas otros que el español.

En respuesta, la Dirección de Administración de Personal afirmó no contar con el documento solicitado y ofreció poner a disposición en versión pública los currículum vitae de los agentes federales de migración que pudieran señalar esta información y consisten en 4,062 fojas útiles cuyo costo asciende a MX\$2,031.00.⁴²² Insyde interpuso un recurso de revisión, debido a que el INM debería contar con el documento solicitado y el costo de la entrega del material vuelve el acceso a la información imposiblemente caro. A la hora de escribir este informe el recurso de revisión aún no había sido resuelto.

d) El Chequeo Médico

El chequeo médico y el correspondiente certificado deben hacerse en las primeras ocho horas de la detención, así que el lugar del aseguramiento determina dónde se realiza el examen.⁴²³ En el chequeo, el médico le pregunta al migrante sobre su estado de salud en ese momento, le hace una revisión, le mide la presión, le pregunta sobre sus antecedentes médicos, y –si fuera necesario– le da un tratamiento básico. Para quienes lo requieran también se expiden recetas médicas. Luego se elabora el certificado médico para el expediente, documento que indica si el migrante está apto para la deportación. Quienes requieran un tratamiento o no puedan estar sentados durante mucho tiempo en el autobús, no son aptos para la devolución a su país. Un médico entrevistado reconoció que es difícil hacer un interrogatorio más extenso si un migrante no está dispuesto a cooperar. Además, confirmó que cada médico se basa en sus propios criterios, ya que el INM no proporciona protocolos para la atención médica. Sin embargo, consideró necesaria la creación de un manual de procedimientos al respecto.⁴²⁴

Observadores cercanos reportan que el chequeo médico representa una simulación y es deficiente

419 Entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

420 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012; entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

421 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

422 Dirección de Administración de Personal del Instituto Nacional de Migración, Oficio No. INM/DGA/DAP/01829/2013, 9 de mayo de 2013.

423 Entrevista a Susana Hayetzi Flores Ramírez, Coordinadora de Unidad en Aéreas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012; entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

424 Entrevista a Ismael Antonio Cañedo Dórame, Médico, Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

en cuanto a la detección de problemas específicos.⁴²⁵ Además, se afirma que servicios como los de la Cruz Roja no se aprovechan hasta que alguien abogue enérgicamente por su utilización, por ejemplo en el caso de los migrantes mutilados.⁴²⁶ Las visitas a las estaciones migratorias sugirieron que el chequeo médico no se realiza sistemáticamente. En algunos centros el examen se había efectuado a todos los migrantes entrevistados (EM de Tlaxcala, EM de Saltillo), en otros el examen se había hecho a algunas personas pero no a otras, a pesar de que estas últimas ya tenían varios días de estar en el centro (EM de Acayucan, EM de Iztapalapa). En otros lugares, ningún migrante había sido convocado al chequeo médico, a pesar de tener ya varios días de estancias en el centro, y tampoco se les había informado al respecto (EM de Tenosique). En la EM de Tapachula, donde también existía variabilidad en la aplicación del examen, un migrante fue sometido al chequeo médico tanto aquí como en la estación migratoria anterior (Palenque). Otro migrante, quien tenía una infección renal, tuvo que insistir para que, después de casi cinco semanas, fuera recibido por un médico. Una situación parecida se dio en la EM de Tijuana, donde un migrante reportó haber pedido un medicamento para tratar un problema de salud mental, pero por no indicarle el nombre de las pastillas el médico, cumpliendo con sus responsabilidades profesionales, se las negó.

Las Visitas

La información sobre el derecho a visitas no fue brindada sistemáticamente en todas las estaciones migratorias. En algunos centros todos los migrantes entrevistados fueron notificados al respecto y pudieron recibir visitas de particulares y/o de organismos de derechos humanos (EM de Tapachula, EM de Tlaxcala). En otros centros, los migrantes se enteraron de ese derecho únicamente por medio del folleto (EM de Saltillo, EM de Ciudad Juárez). Sin embargo, en otros centros ningún migrante fue informado de ese derecho (EM de Tenosique, EM de Hermosillo). Asimismo, en algunas estaciones migratorias se reportaron irregularidades en la realización de ese derecho, debido a dificultades de comunicación (EM de Acayucan), una aparente falta de criterios con respecto a la autorización de visitas (EM de Tijuana) o por negarles visitas a ciertos migrantes (EM de Iztapalapa).

Las Quejas y Denuncias

En la mayoría de las estaciones migratorias los buzones de quejas –donde existieron– no estuvieron instalados en un lugar visible para los migrantes y/o estos últimos no fueron informados de la existencia de los buzones (EM de Acayucan, EM de Tlaxcala, EM de Tenosique, EM de Saltillo). En algunos centros, algunos de los migrantes entrevistados se habían percatado de los buzones (EM de Iztapalapa, EM de Tijuana), en otros reportaron que los buzones no contaban con papel y bolígrafo (EM de Ciudad Juárez).

Además, algunos de los entrevistados dudaron de la eficacia de ese mecanismo, dado que los mensajes no iban a servir para remediar los problemas inmediatos. Esta postura se refleja en el hecho de que en algunas estaciones migratorias –por lo menos en ciertas secciones– los migrantes interesados en compartir alguna queja o sugerencia tenían que pedir papel y bolígrafo al personal y luego entregarle su recado (EM de Tapachula), o por ejemplo, en el hecho de que únicamente el Delegado tiene acceso a los mensajes depositados en los buzones (EM de Hermosillo). En la EM de Tijuana la investigadora de Insyde observó que el buzón contenía dos cartas de agradecimiento bien redactadas y desplegadas de tal manera que podían ser consultadas por el público. Especialistas en el tema de la detención migratoria afirman que lo más recomendable no es la mejora del sistema de quejas, sino la aplicación de la gestión de casos para

425 Entrevista a Sergio Villarreal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

426 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

que determinadas problemáticas o preocupaciones se resuelvan antes de terminar en una queja.⁴²⁷

En cuanto a denuncias, aunque varios de los migrantes entrevistados habían experimentado asaltos en los trenes, robos, extorsiones o secuestros, nadie quiso interponer una denuncia. Mientras algunos pensaron que carecían de información suficiente para sustentar una denuncia, otros consideraron que sus experiencias eran el precio que pagar por transitar en México. En otros casos se trató más bien de una renuencia a perder tiempo, desconfianza en el sistema judicial, desconocimiento del sistema de justicia, o miedo a las autoridades por la presunta colusión entre la delincuencia organizada y las autoridades migratorias y policiales. Sin embargo, un padre de familia reportó que en 2011 escapó un intento de secuestro por un grupo de hondureños en la zona de Huehuetoca (Estado de México) y que, en esta ocasión, pasó por la Casa del Migrante en Ixtepec (Oaxaca) donde reconoció a uno de los presuntos secuestradores. Afirmó que hizo una denuncia ante el Ministerio Público, pero que el sujeto nada más fue deportado a su país.

El Acceso a Comunicación Telefónica

Conforme se incrementa el número de migrantes en las estaciones migratorias, la comunicación telefónica puede volverse errática. La investigación buscó determinar si a los migrantes se les permitía hacer llamadas, si se les requería que compraran tarjetas telefónicas y si podían recibir llamadas. En la mayoría de las estaciones migratorias los entrevistados reportaron haber tenido acceso al teléfono, aunque se presentaron tres excepciones. En la EM de Tapachula y la EM de Tijuana no todos los migrantes consultados habían tenido acceso al teléfono, y en la EM de Tenosique, a ninguno de los entrevistados se les había permitido comunicación telefónica, bajo el argumento que el teléfono no servía, cosa que, en caso de ser cierta, tendrían que haberlo reparado lo más pronto posible para garantizar este derecho.

En principio, se les concede una llamada gratis a los menores de edad. Sin embargo, algunos de los adolescentes entrevistados no habían recibido su llamada gratis (EM de Acayucan, EM de Saltillo). Asimismo, algunas estaciones migratorias ofrecieron una llamada gratis a cualquier migrante ahí albergado (EM de Ciudad Juárez, EM de Hermosillo, EM de Saltillo, EM de Tijuana, EM de Tlaxcala, EM de Oaxaca).

Por lo general, los migrantes tenían que comprar tarjetas telefónicas para comunicarse, y quienes no contaban con dinero se vieron imposibilitados de hacer llamadas. Las tarjetas se vendían a un precio de MX\$30.00, MX\$50.00 o MX\$100.00, aunque se notó que la EM de Tapachula las vendió con una comisión de MX\$5.00 por tarjeta.

Varias de las estaciones migratorias permitieron que los migrantes recibieran llamadas (EM de Ciudad Juárez, EM de Hermosillo, EM de Saltillo, EM de Tenosique, EM de Tijuana, EM de Tlaxcala, EM de Oaxaca, EM de Acayucan), aunque el personal del INM afirmó que éste era un derecho que se estaba cumpliendo en cualquier centro de detención migratoria.⁴²⁸

La Alimentación

En las visitas se averiguó sobre la disponibilidad de agua potable, la cantidad y calidad de la comida, así como la atención a necesidades alimenticias especiales. Cabe mencionar que las estaciones migratorias más grandes del país (Tapachula, Acayucan e Iztapalapa) tienen su propia cocina donde se reciben los insumos y se preparan todos los alimentos para su posterior distribución por parte de agentes del INM.⁴²⁹

427 Ibid.

428 Entrevista a María de Jesús Carrera Martínez. Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012; entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

429 Entrevista a Gerardo Gil Mojica, Director de la Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

a) El Agua Potable

En todas las estaciones migratorias, los migrantes entrevistados reportaron tener acceso a cantidades ilimitadas de agua potable. Por lo general, el agua estaba disponible en botellones colocados en los comedores, las celdas y los pasillos. Sin embargo, en dos lugares (EM de Ciudad Juárez y EM de Tenosique) la celda de mujeres no contaba con un garrafón, así que tenían que pedir agua a los hombres. Asimismo, se expresó que en la EM de Tapachula no había suficientes vasos de papel para servirse.

Tabla 7-19 Aspectos sobre la Alimentación en las Estaciones Migratorias

Interrogantes	Sí	No	No Sabe	No Responde	No Aplica
Recibe Tres Alimentos al Día	86.96	0.00	10.87	2.17	0.00
Acayucan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tapachula	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	42.86	0.00	42.86	14.29	0.00
Tijuana	66.67	0.00	33.33	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
La Cantidad de Alimentos es Suficiente	43.48	17.39	0.00	39.13	0.00
Acayucan	42.86	28.57	0.00	28.57	0.00
Ciudad Juárez	80.00	20.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	66.67	0.00	0.00	33.33	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tapachula	42.86	14.29	0.00	42.86	0.00
Tenosique	14.29	28.57	0.00	57.14	0.00
Tijuana	50.00	33.33	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00
Requiere de Alimentos Especiales	8.70	34.78	0.00	56.52	0.00
Acayucan	0.00	14.29	0.00	85.71	0.00
Ciudad Juárez	20.00	80.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	20.00	60.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	0.00	42.86	0.00	57.14	0.00
Tenosique	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tijuana	16.67	66.67	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	0.00	50.00	0.00	50.00	0.00
Los Alimentos Especiales le Fueron Proporcionados	2.17	6.52	0.00	56.52	34.78
Acayucan	0.00	0.00	0.00	85.71	14.29
Ciudad Juárez	0.00	20.00	0.00	0.00	80.00
Distrito Federal	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	0.00	20.00	0.00	20.00	60.00
Tapachula	0.00	0.00	0.00	57.14	42.86
Tenosique	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tijuana	0.00	16.67	0.00	16.67	66.67

Interrogantes	Sí	No	No Sabe	No Responde	No Aplica
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	50.00	50.00
Existencia de Agua Potable	93.48	2.17	2.17	2.17	0.00
Acazacan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tenosique	71.43	14.29	14.29	0.00	0.00
Tijuana	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Suficiencia de Agua Potable	65.22	2.17	2.17	30.43	0.00
Acazacan	85.71	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	60.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Distrito Federal	83.33	0.00	0.00	16.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	60.00	0.00	0.00	40.00	0.00
Tapachula	71.43	0.00	0.00	28.57	0.00
Tenosique	28.57	14.29	14.29	42.86	0.00
Tijuana	83.33	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	50.00	0.00	0.00	50.00	0.00

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

b) La Cantidad y Calidad de la Comida

En todas las estaciones migratorias visitadas por Insyde, los migrantes entrevistados reportaron recibir alimentos tres veces al día, aunque la cantidad y la calidad de la comida variaban entre los distintos centros. Por lo general, la alimentación no parece ser muy variada y estar más bien diseñada para llenar el estómago. Para el desayuno se suele servir huevo (solo o con jamón o chorizo), tortilla o pan, fruta, galletas, café o té. En algunos lugares se sirve también cereal (EM de Iztapalapa), arroz o espagueti (EM de Acazacan), frijol (EM de Saltillo, EM de Tijuana), papas (EM de Tijuana, EM de Hermosillo), carne molida (EM de Iztapalapa) o burritos (EM de Ciudad Juárez), así como leche y yogur (EM de Oaxaca, EM de Iztapalapa) o jugo (EM de Tijuana). Destaca que en algunos lugares los migrantes reportaron haber recibido alimentos distintos, algunos no típicos para el desayuno. Por ejemplo, en la EM de Tenosique algunas personas pudieron comer huevo, frijol, pan, espagueti, galleta, refresco, y café, otras recibieron torta y refresco. Las diferencias pudieran indicar que para quienes llegan tarde a las horas de comer, ciertos alimentos ya se acabaron y, cuando el volumen de migrantes aumenta en las instalaciones, el personal del INM intenta satisfacer las necesidades más urgentes y proporciona los alimentos que en ese momento están disponibles, sean o no los más adecuados para la hora del día.

Para el almuerzo, se suele servir arroz y carne o pollo, tortillas, frijol, ensalada o verdura, agua de sabor y un postre. En algunos lugares se sirven también hamburguesas (EM de Saltillo), puré de papa (EM de Tapachula), pasta (EM de Acazacan), salchichas y carne molida (EM de Iztapalapa), así como quesadillas, tacos y burritos (EM de Ciudad Juárez). Para la cena se suele ofrecer alguna variación de la comida servida para el almuerzo (arroz o espagueti, frijol, y pollo o carne o burritos), o –más frecuentemente– comida rápida, tal como hot dogs, hamburguesas o sopa instantánea (EM de Acazacan), o sándwiches (EM de Hermosillo, EM de Oaxaca, EM de Tenosique) y atol (EM de Oaxaca).

En algunas estaciones migratorias los migrantes consideraron que la comida era variada (EM de Hermosillo, EM de Tlaxcala, EM de Oaxaca, EM de Iztapalapa, EM de Saltillo, EM de Tijuana), en otras algunas personas afirman que era variada mientras que otras expresaron que no (EM de Acayucan, EM de Tapachula). En cuanto a la calidad de la comida, en varios centros los entrevistados reportaron que era buena (EM de Hermosillo, EM de Tijuana, EM de Iztapalapa, EM de Saltillo). Sin embargo, en otros afirmaron que no –sobre todo por ser grasosa– (EM de Tlaxcala), aunque hubo quienes reconocieron que no les gustó la comida por no estar acostumbrados (EM de Tlaxcala, EM de Saltillo, EM de Tapachula, EM de Tijuana) o porque no les gustaba la comida enlatada, tal como el atún (EM de Ciudad Juárez). En ciertas estaciones migratorias algunos migrantes consideraron que la comida era buena, pero otros expresaron que estaba mal preparada y/o no tenía sabor (EM de Tapachula) o que solamente a veces la comida no era buena, sobre todo cuando muchas personas tenían que ser alimentadas (EM de Acayucan). Respecto de las porciones ofrecidas, en algunos lugares los migrantes consideraron que eran pequeñas (EM de Tenosique), en otros que eran suficientes (EM de Tlaxcala, EM de Ciudad Juárez, EM de Iztapalapa), mientras en ciertas estaciones migratorias algunos migrantes reportaron que las porciones eran suficientes, otros que no (EM de Acayucan, EM de Hermosillo, EM de Tapachula, EM de Tijuana).

c) Necesidades Alimenticias Especiales

En diversas estaciones migratorias algunos migrantes expresaron que no se estaba respetando las necesidades alimenticias que se daban, generalmente por razones religiosas o médicas. En la EM de Acayucan le entregaban cerdo a un migrante que no lo comía, así que simplemente decidió quitarla de su plato. En la EM de Ciudad Juárez un entrevistado tenía gastritis y no recibía la comida indicada. Casos más graves se dieron en la EM de Saltillo, donde una familia llegó en la noche de la EP de Nuevo León, pero como ésta no había avisado que entre los nuevos arribos estaba un bebé, el infante no pudo recibir la alimentación correspondiente a su edad. Asimismo, en la EM de Tijuana una migrante era alérgica al chile, y cuando la comida le provocaba la alergia, se le cerraba la garganta durante dos o tres horas. A la hora de la entrevista la persona afirmó no haber tenido aún la oportunidad de quejarse al respecto.

La Atención Médica

Según el Capítulo V de las *Normas*, el INM proporcionará –por sí o por otras instituciones– atención médica gratuita a las personas en las estaciones migratorias y estancias provisionales. En caso de que fuera necesaria una atención médica especializada, se hará la canalización a la institución de salud correspondiente. Además, el INM brindará –por sí o por otras instituciones– asistencia psicológica a víctimas de delitos sexuales, trata de personas, secuestro, tortura o cualquier otra causa que lo justifique.

De manera general cabe mencionar que el INM no cuenta con plazas médicas y, por consiguiente, en las estaciones migratorias se dan acuerdos distintos para satisfacer las necesidades médicas de los migrantes. Mientras en algunos lugares se contrata a médicos como agentes federales migratorias que se desempeñan únicamente como médicos, en otros lugares se contratan a médicos como agentes federales migratorios que realizan las dos funciones, y en otros lugares no se cuenta con médicos permanentes sino únicamente con médicos que tienen su propio consultorio y pasan por las estaciones migratorias y estancias provisionales a petición del INM.⁴³⁰

430 Entrevista a Ismael Antonio Cañedo Dórame, Médico, Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012; entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012; entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

a) La Disponibilidad de Médicos y Enfermeras

En Acayucan, la Encargada de la estación migratoria afirmó que existe un consultorio médico con una pequeña clínica. Hay tres médicos disponibles, que trabajan en turnos de guardia de 24 por 48 horas.⁴³¹ Las entrevistas a migrantes indicaron que a algunos se les había explicado que un médico estaría disponible en todo momento, pero no lo pudieron confirmar por no haber solicitado atención médica. Un migrante reportó que, según lo informado, dos médicos estarían disponibles de lunes a sábado, otras sabían únicamente que tenían que avisarle al personal si querían consultar a un médico. Otro migrante expresó que el personal del INM avisaba en las mañanas si un médico iba o no a presentarse. A la inversa, un migrante afirmó que el médico nunca parecía estar, porque tres veces había pedido una consulta por tener los pies dañados y siempre le fue negada.

En Ciudad Juárez la Encargada de la estación migratoria informó que un médico está presente en las instalaciones entre las 08.00 y las 15.00 horas, aunque está de guardia las 24 horas y llega a la EM por petición del INM. Consideró conveniente la contratación de médicos para cubrir los horarios fijos en todas las estaciones migratorias.⁴³² A los migrantes se les había explicado que una doctora estaba en la EM en las mañanas, pero que ellos podían acceder a un médico siempre que hacía falta.

En la EP de Nuevo León un médico pasa por las instalaciones cuando el INM se lo pide, pero un convenio con la Secretaría de Salud del estado está en curso para que la estancia provisional cuente con un médico permanente, así como con medicamentos.⁴³³ En la EM de Saltillo se informó que un médico está disponible entre las 08.00 y 15.00 horas, a petición del INM.⁴³⁴ Los migrantes entrevistados habían recibido la instrucción de avisarle al personal cuando querían pasar con un médico.

En la EM de Iztapalapa se informó que hay seis médicos y tres enfermeras para poder ofrecer un servicio médico de 24 horas (dividido en tres turnos).⁴³⁵ Sin embargo, por parte del personal se reconoció que las enfermeras son pocas y que no siempre están en las instalaciones.⁴³⁶ Los migrantes entrevistados desconocían si existía un horario de atención, ya que se les había explicado que tenían que avisarle al personal del INM cuando querían consultar al médico. La EM de Tapachula, además de contar con su propia área odontológica, cuenta con dos médicos de los cuales uno está siempre de turno, además de tres enfermeras de las cuales una siempre está de turno.⁴³⁷ De los migrantes entrevistados, a algunos no se les había explicado qué tipo de atención médica estaba disponible y cuándo la podían recibir, a otros se les había pedido que avisaran al personal del INM cuándo querían pasar con un médico.

En Tenosique, el Encargado de la estación migratoria afirmó que un médico se presenta entre las 09.00 y 18.00 horas y en otros momentos cuando el INM se lo pide.⁴³⁸ A nadie de los migrantes entrevistados se le había informado sobre la atención médica que podían recibir ni cuándo, aunque una de las mujeres recordó haber visto el doctor dos veces cuando pasó por la celda a averiguar sobre el estado de salud de los migrantes.

431 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

432 Entrevista a María de Jesús Carrera Martínez, Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

433 Entrevista a Luis Robles Rosales, Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

434 Entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012.

435 Entrevista a Jesús García Piedra, Subdirector de Servicios Operativos y Atención al Migrante, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

436 Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

437 Entrevista a Rodolfo Torres Pérez, Delegado Local, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

438 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

La EM de Tijuana cuenta con dos médicos que tienen sus propios consultorios y están de guardia las 24 horas.⁴³⁹ A la gran mayoría de los migrantes entrevistados reportaron que no se le había explicado qué tipo de atención médica podían recibir ni cuándo, y sólo uno de ellos estuvo enterado que tenía que dirigirse al personal del INM para recibir atención médica. Por último, la EM de Tlaxcala cuenta con un consultorio médico y dos doctoras que fueron contratadas como agentes federales de migración y apoyan en lo administrativo y operativo si no se les requiere para la atención médica, misma que está disponible las 24 horas.⁴⁴⁰ Los migrantes consultados estuvieron enterados de que tenían que comunicarse con el personal del INM para solicitar atención médica.

b) El Tipo de Servicio Médico Disponible

Una parte de la investigación averiguó sobre la disponibilidad o no de atención médica especializada, sobre todo para la salud mental y casos más graves de enfermedad o incapacidad, tales como los migrantes que sufrieron la amputación de un miembro.

En cuanto a la actuación en casos de emergencia o de enfermedad grave, los servidores públicos entrevistados expresaron que se emprende un traslado al hospital.⁴⁴¹ En algunos casos se cuenta con un convenio con la Secretaría de Salud al respecto (EM de Tenosique), en otros casos se trata aún de un acuerdo informal (EM de Iztapalapa).⁴⁴² En Tenosique la Cruz Roja se encarga de los traslados al hospital, en Tapachula lo hace el Grupo Beta, que cuenta con una ambulancia.⁴⁴³ Sin embargo, para los migrantes la situación no era del todo clara. En algunas estaciones migratorias los migrantes desconocían por completo qué se hacía en una emergencia médica (EM de Saltillo, EM de Tapachula, EM de Tijuana), en otras estuvieron informados de que en esos casos se trasladaba a las personas a un hospital y que, si se presentara una emergencia, tenían que comunicarse con el personal de guardia (EM de Acayucan). En otros lugares algunos de los migrantes estuvieron enterados de ese arreglo, otros no (EM de Ciudad Juárez).

Asimismo, los migrantes solían desconocer dónde y cómo podían acceder a consultas odontológicas, aunque el personal del INM explicó que esta asistencia se da fuera de las instalaciones.⁴⁴⁴ Se constataron importantes deficiencias en el área de asistencia psicología y psiquiátrica, ya que muchas de las estaciones migratorias no cuentan con personal especializado en estos ámbitos. El área de psicología, donde existe, suele evidenciar una falta de personal, mientras la asistencia psiquiátrica tiene que darse en un hospital psiquiátrico, aunque para la EM de Iztapalapa el convenio aún no se ha formalizado.⁴⁴⁵ Una trabajadora social

439 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

440 Entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

441 Entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012; entrevista a María de Jesús Carrera Martínez, Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012; entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012; entrevista a Susana Hayetzi Flores Ramírez, Coordinadora de Unidad en Áreas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

442 Entrevista a Jesús García Piedra, Subdirector de Servicios Operativos y Atención al Migrante, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

443 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

444 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Jacqueline Durán Galván, Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012; entrevista a María de Jesús Carrera Martínez, Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

445 Entrevista a Camacho, Marte. Encargado de la estación migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012; entrevista a García Piedra, Jesús. Subdirector de Servicios Operativos y Atención al Migrante, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012; Entrevista a Mariana

entrevistada en dicha estación migratoria consideró que se debería contar con un área de psiquiatría.⁴⁴⁶

En las entrevistas a migrantes, Insyde constató que el estado de salud mental de algunas de las personas estaba afectado por diversas experiencias de vida, tales como problemas domésticos, la violencia social o una mutilación debida a un accidente de tren. El hecho de que las personas en cuestión no hayan recibido la atención psicológica que aparentemente requerían, arroja dudas sobre la capacidad y/o el interés de los agentes migratorios de detectar las necesidades en esta área.

c) La Detección del Síndrome de Abstinencia y su Tratamiento

En 2011, se presentó en la EM de Hermosillo el caso de un hondureño con síndrome de abstinencia por el consumo de marihuana. Luego de dos a tres días en la estación migratoria se volvió agresivo y quiso suicidarse por no poder abandonar las instalaciones. Después de haber sido sometido por agentes del INM, fue tranquilizado por el médico y trasladado al hospital donde se le hicieron estudios y se le dio un medicamento controlado. Durante el resto de la estancia en el centro de detención migratoria, el migrante ya no ocasionó problemas. Según el personal entrevistado, el suceso representó un reto debido a que el médico que realiza el chequeo inicial tiene que basarse en la buena fe, aunque no sepa si el migrante contesta las preguntas fehacientemente, y a que el INM no cuenta con un protocolo para el manejo de pacientes agresivos.⁴⁴⁷ Una doctora que se desempeña en la EM de Tlaxcala expresó que durante el chequeo médico las preguntas buscan determinar si la persona tiene una adicción y, en caso de ser necesario, suministrar tranquilizantes.⁴⁴⁸

Un médico consultado sobre si el personal del INM pudiera tomar acciones más efectivas tanto para el bienestar del paciente como para la seguridad de las demás personas en la estación migratoria, confirmó que las manifestaciones de un síndrome de abstinencia son un temblor incontrolable, la pérdida de fuerza en el cuerpo –más evidente en los miembros inferiores–, sudoración y ojos enrojecidos. El tratamiento a las adicciones es a largo plazo y consiste en suministrarle al paciente la sustancia a la cual es adicto cada vez en menor cantidad, bajo estricto control médico y durante largo tiempo. Si se encuentra en un lugar de manera temporal y provisional, por ejemplo una estación migratoria, lo único que puede hacerse es suministrarle suero glucosado y vitaminas. La medida más adecuada sería que la persona permaneciera el menor tiempo posible dentro del centro de detención migratoria y que se le suministrara el mayor tiempo posible un suero glucosado para restaurar –hasta lo posible– el cuerpo y disminuir –aunque sea en un grado mínimo– la necesidad por la sustancia.⁴⁴⁹

d) Los Medicamentos Disponibles

Con solicitud de información número 0411100041613, Insyde pidió el documento que describa los medicamentos con los que cuenta cada una de las estaciones migratorias, desglosados por estación migratoria. La consulta se realizó con el objetivo de conocer el surtido de medicamentos en los centros de detención, ya que la escasez o falta de ciertas sustancias podría perjudicar el nivel de atención médica que

Sánchez Zavaleta, Encargada del Módulo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, DIF Municipal, Estación Migratoria de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

446 Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

447 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Jesús Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012; entrevista a Ismael Antonio Cañedo Dórame, Médico, Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

448 Entrevista a Susana Hayetzi Flores Ramírez, Coordinadora de Unidad en Aéreas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

449 Entrevista a Amonario Díaz de León, Doctor médico, Ciudad de México, 28 de junio de 2013.

se requiere. Diez de las 32 Delegaciones Federales no entregaron información al respecto por no contar con estación migratoria. Seis otras Delegaciones Federales (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, el Distrito Federal, Tamaulipas y Yucatán) afirmaron no almacenar medicamentos, porque éstos se adquieren el mismo día que se requieren o –en el caso de la EM de Mérida– porque no se cuenta con un médico para el suministro de los mismos.

Según los inventarios proporcionados, existe en los centros de detención un amplio y variado stock de medicamentos. Además de agua bidestilada, alcohol, vendas elásticas, gasa estéril, tela adhesiva, jeringas y curitas, están disponibles sobre todo antibióticos, analgésicos, antiinflamatorios, antihistamínicos, antipiréticos, antigripales, antitusígenos, antidiarréicos, antiespasmódicos y antimicóticos. Además, las estaciones migratorias suelen contar con medicamentos para tratar el asma y la bronquitis, la neumonía, la gastritis e infecciones gastrointestinales, la deshidratación, la dermatitis y la conjuntivitis, infecciones vaginales y urinarias, infecciones cutáneas y los piojos. De igual manera están disponibles medicinas para los hemorroides, hipoglucémicos, antibacterianos, cicatrizantes, anticonvulsivos, antiepilépticos, así como antidepresivos, antipsicóticos, productos contra la esquizofrenia y tranquilizantes. Algunas estaciones migratorias cuentan además con vitaminas prenatales.

Muchos de los productos responden a las condiciones médicas que los migrantes comúnmente presentan. Sin embargo, existen algunas particularidades. Por un lado, los centros de detención cuentan con un gran número de productos para tratar la hipertensión e infartos, lo cual puede ser un reflejo del estresante entorno en que se mueven los transmigrantes. Por otro lado, es notable la amplia disponibilidad de antieméticos y antivertiginosos, tratamientos para la náusea y el vértigo. El Difenidol (una solución inyectable) y la Metoclopramida son usadas no para tratar mareas causadas por sacudidas como las que causa el movimiento del tren, sino por golpes de cabeza. Esto pudiera sugerir que las estaciones migratorias estén previniendo la llegada de migrantes que sufrieron algún tipo de agresión por asaltantes, por ejemplo, o fueron golpeados durante los operativos de control y verificación.

Por último, la cantidad existente de medicamentos, cuando fue señalada, suele ser reducida. Esto obliga a que las estaciones migratorias puedan obtener con facilidad las dosis que se requieren para cada caso que se presente. A la inversa, si el INM prevé un breve período de detención, pero un migrante requiere un tratamiento prolongado, ¿se quedaría para terminar el tratamiento, se le entregarían los medicamentos para su consumo durante y después de la deportación, o no se iniciaría el tratamiento durante la detención? Por último, surge la pregunta de cómo se procedería si un migrante necesita de urgencia un medicamento recetado, pero en ese momento no se encuentra un médico que pueda emitir la receta correspondiente.

e) La Calidad del Servicio Médico

La mayoría de los migrantes entrevistados no había consultado al médico –más allá del chequeo inicial–, por lo cual fue imposible obtener un panorama muy extenso de la calidad de la atención médica que se brinda en las diversas estaciones migratorias. En algunas de las estaciones migratorias donde se solicitaron consultas médicas, el trato recibido fue considerado como bueno (EM de Acayucan, EM de Iztapalapa). Sin embargo, en otras se reportaron deficiencias de distinta índole. En la EM de Tapachula una migrante juzgó el trato como bueno, otra consideró que la calidad de la atención dependía del médico, ya que unos explicaban más que otros. Otro migrante reportó que no logró consultar al médico debido a la larga fila.

En la EM de Saltillo, algunos de los migrantes reportaron haber recibido una buena atención médica. Sin embargo, uno expresó que le dolía el pecho por los nervios, pero como durante el chequeo médico fue informado que estaba bien, no quería volver al doctor para pedir medicamentos. En la EM de Tlaxcala una migrante embarazada reportó que le daban leche, pero que no se le hacían revisiones periódicas ni se le suministraban vitaminas. En la EM de Hermosillo, el único migrante que pudo ser entrevistado fue

un hondureño quien casi muere en el camino por deshidratación y falla múltiple de órganos, y se entregó al INM en Sonoyta (Sonora). El hombre fue llevado a un hospital donde se quedó durante cinco días. A la hora de la entrevista, el migrante se había recuperado de cierta manera, e indicó que el personal del INM le había ayudado todo el tiempo. El hecho de que el hombre iba a requerir tratamiento adicional en Honduras y no sabía cómo lo obtendría por falta de fondos, plantea la cuestión de si existe alguna manera en la que los países de origen de los migrantes puedan o deban asistir a sus ciudadanos que experimentaron algún atropello, accidente o enfermedad durante su estancia en México.

Un caso grave se dio en la EM de Tapachula, de un salvadoreño que se cayó del tren en Apizaco (Tlaxcala) y perdió el brazo izquierdo. Después de salir del hospital en Villahermosa, pasó por la EM de Acayucan antes de llegar a la EM de Tapachula. Reportó que pudo hablar con una psicóloga en el hospital y que la Cruz Roja le prometió terapia y prótesis. Sin embargo, expresó que estaba experimentando mareos y mucho dolor, además de aún sentir el miembro perdido. Indicó que el personal en la EM de Tapachula no le estaba prestando apoyo, que los analgésicos que había recibido no servían para contrarrestar un dolor tan fuerte y que le costaba ver al médico. En la entrevista confesó no saber cómo curarse el brazo ni borrarse lo sucedido y pidió una inyección para morir. Lo relatado por el migrante sugiere que el personal que se encuentra laborando en la EM de Tapachula carece o de la capacidad o de la voluntad de asistir a personas que se encuentran en situaciones muy dolorosas y difíciles.

Un médico consultado respecto de las medidas que se deberían tomar en casos de mutilaciones, explicó que luego de una amputación la persona debe ser trasladada de inmediato a un hospital con un torniquete para evitar que se desangre. Es importante usar antiséptico en el corte para evitar cualquier posibilidad de infección. Luego de la cicatrización es importante tener una cuidadosa higiene y lavarse con agua y jabón de manera sistemática. Se debe cambiar la venda diariamente, y la persona debe someterse a un tratamiento con antibiótico para evitar las infecciones. Además, se le debe suministrar analgésicos porque, independientemente del dolor del miembro fantasma, podrá experimentar dolores agudos en la extremidad residual. En caso de ser la amputación en miembros inferiores, se le debe proporcionar lo necesario para facilitar su desplazamiento con muletas o silla de ruedas, según sea el caso. Asimismo, se le debe ayudar a entrenar la manera en la que puede equilibrar su peso en un solo miembro. Por último, la pérdida de un miembro lleva consigo la vivencia de un duelo, por lo que se le debe dar apoyo y acompañamiento psicológico para detectar cualquier signo de depresión alarmante.⁴⁵⁰

f) Medidas preventivas de salud (agentes del INM y Grupos Beta)

Con solicitud de información no. 0411100063812, Insyde requirió el documento que contenga medidas preventivas de salud ante el riesgo de enfermedades parasitarias e infectocontagiosas a las que estén sujetos los agentes migratorios y Grupos Beta, de la creación del INM a la fecha. El interés en conocer estas medidas, si existiesen, se debió a que se quiso conocer las formas en las que el Instituto busca proteger a su personal, cuyo trabajo y despliegue territorial lo hace vulnerable ante contingencias de salud. Sin embargo, la Unidad de Enlace del INM confirmó la inexistencia de la información solicitada. Queda corroborada, entonces, la falta de condiciones óptimas que requieren los agentes de migración para desempeñar sus funciones de una manera efectiva y sin afectaciones a su estado físico.

El Aseo Personal

En cuanto a cuestiones de aseo personal, la investigación buscó determinar si los migrantes recibían kits de enseres básicos y tenían acceso a agua tanto para bañarse como para lavar su ropa.

⁴⁵⁰ Ibid.

a) Kits de Enseres Básicos

El kit de enseres básicos contiene cepillo, pequeñas porciones de pasta dental, jabón, champú, así como papel higiénico. En la mayoría de las estaciones migratorias visitadas por Insyde, los migrantes reportaron haber recibido un kit inicial y poder solicitar más kits, acorde a sus necesidades. Sin embargo, en tres lugares se detectaron ciertas irregularidades. En la EM de Tenosique, tres migrantes que habían sido trasladados de la EP de El Ceibo recibieron un kit en el primer lugar, pero tuvieron que dejarlo atrás y no habían recibido otro en la EM de Tenosique, a pesar de ya tener un día ahí. Aun así, uno de ellos reconoció que tampoco había pedido el suyo. El hecho de que los migrantes no necesariamente reclamen sus derechos no ayuda en mejorar el trato en las estaciones migratorias. En la EM de Tapachula un menor de edad afirmó que algunos jóvenes convirtieron el cepillo en punta, así que el personal les quitó los enseres a todos. Asimismo, en la EM de Iztapalapa los menores de edad confirmaron haber obtenido un kit y poder pedir más sin problemas. Sin embargo, los adultos afirmaron haber recibido únicamente jabón en polvo (detergente) y papel higiénico. La entrega de detergente para el baño es bastante grave, ya que puede causar afectaciones dermatológicas.

b) El Acceso a Agua para Bañarse

La gran mayoría de los migrantes consultados indicó tener acceso a agua y poder bañarse cuando quería, excepto durante las horas de encierro. En la EM de Acayucan se reportó que ocasionalmente el agua está cortada, pero que se puede pedir a los agentes del INM que la abran. Asimismo, en la EM de Tenosique algunos de los entrevistados reportaron que había que pedir al personal que abra el agua, mientras quienes llegaron el día de la entrevista o el día anterior aún no sabían si la no disponibilidad de agua en ciertos momentos se debía a la falta de agua o a la existencia de horarios. Cuando la investigadora de Insyde le pidió una aclaración al Encargado de la estación migratoria, éste explicó que el horario para el baño se manejaba con discreción, puesto que no se podía negar el baño a personas que venían sudadas. Agregó que había que solicitar el agua, porque hace cuatro años se quitaron los hilos y demás accesorios de los baños para evitar que algún migrante se suicidara o hiciera daño a otros migrantes o al personal.⁴⁵¹ El segundo día de la visita en la EM de Tijuana, los migrantes al despertar se percataron que no había agua para bañarse y no habían recibido explicación alguna por parte de los agentes del INM. En una conversación con el personal, la investigadora de Insyde confirmó que desde el día anterior se tenía aviso que ese día no iba a haber agua en las instalaciones debido a la realización de obras en la zona. Por último, se reportó que en la EM de Hermosillo se acaba ocasionalmente el agua en la cisterna, por lo cual los migrantes tienen picazón por el sudor.⁴⁵²

c) Servicio de Lavandería

Con excepción de Ciudad Juárez, en todas las estaciones migratorias visitadas los migrantes recibieron detergente –o usaron el jabón de baño– para lavar su ropa a mano. La EM de Ciudad Juárez cuenta con un servicio de lavandería, y cada dos días el personal de limpieza pasa por la ropa sucia de las personas. La disponibilidad de este servicio podría ser menos factible en estaciones migratorias con altos volúmenes de migrantes, pero ofrecería beneficios para la salud e higiene de los migrantes, ya que no se encontrarían constantemente rodeados por ropa mojada.

451 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

452 Entrevista a Jesús Gabino Cabanillas Herrera, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Nogales, 30 de octubre de 2012.

Las Actividades Recreativas y Culturales

La investigación buscó, además, determinar si los centros de detención migratoria cuentan con espacios y/o actividades que permitieran cierto esparcimiento. La EP de Nuevo León, por su misma naturaleza, no comprende ni un patio ni una amplia gama de actividades recreativas, aunque las habitaciones contaban con televisión. Las estaciones migratorias cuentan con patio, excepto las de Tenosique, Hermosillo y Ciudad Juárez, y la de Saltillo únicamente cuenta con un patio al interior de las instalaciones. En Ciudad Juárez un migrante indicó sentirse un poco mal por no poder salir al aire, sobre todo cuando se encontraba un mayor número de personas en la celda.

La oferta de actividades recreativas y culturales –y el conocimiento que tenían los migrantes de ella– variaba según la estación migratoria. Algunas de las estaciones migratorias visitadas cuentan con biblioteca (EM de Acayucan, EM de Ciudad Juárez, EM de Tapachula, EM de Tijuana, EM de Iztapalapa, EM de Hermosillo, EM de Saltillo, EM de Oaxaca), aunque los migrantes no necesariamente estuvieron enterados de la disponibilidad de libros. Por ejemplo, en la EM de Acayucan nadie de los entrevistados reportó tener conocimiento de la existencia de una biblioteca. El Encargado de la EM de Hermosillo explicó que el INM no ofrece un surtido de libros, así que él mismo los puso.⁴⁵³ En Tijuana se obtuvo un donativo de libros en inglés y español. Según informó una migrante, la biblioteca en la EM de Iztapalapa cuenta además con Internet, aunque no para fines de comunicación.

En varias de las estaciones migratorias el patio se puede usar para jugar fútbol y basquetbol o vóleibol (EM de Acayucan, EM de Iztapalapa, EM de Tapachula), en otras no existen las condiciones para actividades deportivas. En la EM de Tenosique, aunque no exista patio, el Encargado reportó que ocasionalmente autoriza la salida de los jóvenes para que salgan a jugar fútbol dentro del recinto.⁴⁵⁴ Asimismo, hay juegos de mesa (EM de Acayucan, EM de Ciudad Juárez, EM de Iztapalapa, EM de Oaxaca), en la EM de Iztapalapa se ofrece una misa católica una vez al mes, y todas las estaciones migratorias cuentan –en teoría– con televisión, generalmente en el comedor. Donde la televisión se encuentra en las celdas, por no existir comedor, puede ocurrir que migrantes de ciertas nacionalidades se reserven el manejo del control (como los cubanos en la EM de Tenosique). En la EM de Tenosique sólo hay una televisión en la celda de los hombres, en la EM de Tlaxcala la televisión se encuentra en la celda de las mujeres. Los migrantes entrevistados en este último lugar indicaron que hacían falta más actividades para distraerse, ya que algunas veces la gente se sentía triste o deprimida.

Según los Encargados, en la EM de Acayucan se muestran ocasionalmente películas y se organizan clases de zumba para las mujeres, mientras la EM de Oaxaca ofrece talleres de telas y pintura para mujeres, así como manualidades para menores de edad.⁴⁵⁵ En cuanto a actividades para la población más joven, en la EM los entrevistados reportaron que se hacen dibujos y manualidades (tales como piñatas y cartulinas), aunque una persona sugirió que las actividades estaban más bien dirigidas a niños, no a adolescentes. En la EM de Tapachula, por su parte, un adolescente explicó que se estrenan películas sobre el tema de la migración, se organizan juegos, y se puede escuchar música.

453 Entrevista a Jesús Alberto Hernández Valdez, Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

454 Entrevista a Carlos Lara Pulido, Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

455 Entrevista a Leticia Cazarín Marcial, Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012; entrevista a Sahira Mirelly Sánchez López, Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Tabla 7-20 Aspectos sobre Actividades Recreativas en las Estaciones Migratorias

Aspectos sobre Actividades Recreativas	Sí	No	Parcialmente*	No sabe	No Responde	No Aplica
Información sobre las Actividades Recreativas Disponibles	4.35	34.78	0.00	0.00	60.87	0.00
Acayucan	28.57	57.14	0.00	0.00	14.29	0.00
Ciudad Juárez	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Distrito Federal	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Hermosillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Saltillo	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Tapachula	0.00	42.86	0.00	0.00	57.14	0.00
Tenosique	0.00	71.43	0.00	0.00	28.57	0.00
Tijuana	0.00	33.33	0.00	0.00	66.67	0.00
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00
Reconoce las Actividades Recreativas Disponibles, aún cuando no le hayan informado sobre éstas.	84.78	4.35	0.00	0.00	10.87	0.00
Acayucan	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ciudad Juárez	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Distrito Federal	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Hermosillo	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Saltillo	80.00	0.00	0.00	0.00	20.00	0.00
Tapachula	71.43	14.29	0.00	0.00	14.29	0.00
Tenosique	57.14	14.29	0.00	0.00	28.57	0.00
Tijuana	83.33	0.00	0.00	0.00	16.67	0.00
Tlaxcala	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

*La categoría Parcialmente se refiere a "A Veces".

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a migrantes.

La Atención a Grupos Vulnerables

Según el Artículo 1 de las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales*, los grupos en situación de vulnerabilidad, a quienes por sus características particulares se les brindará un trato especial, incluyen las niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas o testigos de delito.

Tradicionalmente, la atención a grupos vulnerables ha sido deficiente si no ausente. Por ejemplo, cuando empezaron a darse los secuestros masivos de migrantes, personal de la CNDH encontró en la visita a una estación migratoria que muchas de las personas ahí detenidas habían sido víctimas de secuestro. Sin embargo, el personal del INM reportó no estar enterado de la situación por la que habían pasado, aunque es el Instituto que tiene más contacto con los migrantes.⁴⁵⁶ Experiencias de esta naturaleza sugieren que los agentes del INM o se sienten rebasados por el número de migrantes por procesar o no le dan importancia al asunto. Asimismo, observadores cercanos confirmaron que en el pasado el INM no sabía qué hacer con migrantes detenidos que padecían de una enfermedad mental. En el caso de la EM de Iztapalapa para evitar que las personas afectadas crearan problemas, se les sacó para entregarlas sin comunicación previa a Sin Fronteras. Desde entonces se pudieran haber dado ciertas mejoras en la atención a grupos vulnerables, pero la canalización de migrantes enfermos a instituciones especializadas sigue siendo deficiente.⁴⁵⁷ Según la Quinta Visitaduría de la CNDH, en estaciones migratorias como la de Iztapalapa se siguen deteniendo a

456 Entrevista a Alejandro Hernández, Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

457 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

personas que deberían ser trasladadas a otros lugares, por ejemplo a un hospital psiquiátrico.⁴⁵⁸

En la actualidad, la disponibilidad de áreas reservadas para grupos vulnerables –y la atención especial que se les brinda– varía entre las estaciones migratorias. Según lo reportado por la Oficina Foránea de la CNDH en Ciudad Juárez, las tres estaciones migratorias en el estado de Chihuahua (Chihuahua, Ciudad Juárez y Janos) adaptaron sus instalaciones para atender a minusválidos, contando con pasamanos y sillas de ruedas.⁴⁵⁹ Recursos permitiendo, estos cambios podrían ser replicados en otros centros de detención migratoria del país. Según la información obtenida, la EM de Oaxaca prevé que los menores de 13 años no acompañados sean trasladados al albergue del DIF en la ciudad, mientras que la dentro del recinto que alberga la EM de Tenosique está un módulo del DIF que puede dar atención a 20 menores no acompañados. La EM de Tijuana procura trasladar a los menores no acompañados al albergue del DIF estatal, pero como la institución se niega a recibir adolescentes de entre 14 y 17 años de edad, por considerarlos problemáticos, éstos se quedan en la estación migratoria.⁴⁶⁰

En la EM de Tlaxcala se indicó que los menores no acompañados son trasladados al DIF estatal.⁴⁶¹ Se afirmó, además, que las personas vulnerables reciben mayor cuidado y atención que los demás migrantes. Por ejemplo, se llevaría el control prenatal para las mujeres embarazadas (chequeo de presión arterial, salida de líquido, vitaminas y nutrición adecuada).⁴⁶² Sin embargo, como se explicó anteriormente, esta información contrastó con lo que reportó la única migrante embarazada en la estación migratoria. Asimismo, se reportó que en la EM de Tapachula, en 2012, a una migrante cubana embarazada le fue recetada penicilina, lo cual le causó un aborto involuntario.⁴⁶³ En el caso de la EM de Tapachula, la CNDH reportó que en ocasiones el INM deporta rápidamente a víctimas de la trata personas, antes de que personal de ese organismo se pueda entrevistar con ellas.⁴⁶⁴

La EM de Iztapalapa cuenta con áreas para personas vulnerables. Sin embargo, la trabajadora social entrevistada insistió en que hacían falta más áreas para esta población, ya que existía únicamente una zona para los hombres, y las mujeres consideradas vulnerables se encontraban en la sección de mujeres.⁴⁶⁵ Además, se reportó que, por lo menos en la EM de Iztapalapa, la atención a los grupos vulnerables no va más allá de su colocación en un área especial.⁴⁶⁶ En este mismo sentido, la Oficina Foránea de la CNDH en Ciudad Juárez aclaró que la falta de espacios y atención especial en las estaciones migratorias se debe a que el INM no había previsto un incremento en personas con enfermedades mentales, por lo cual éstas podrían ser mejor atendidas en hospitales o por parte de OSC especializadas.⁴⁶⁷

En la EM de Hermosillo, el médico explicó que el hospital canaliza a las personas amputadas a la estación migratoria, lo cual debería suceder únicamente cuando estén cicatrizadas. Sin embargo, se procura que sean trasladadas directamente del hospital al aeropuerto o –si esto no fuera posible– que no estén

458 Entrevista a Sergio Villarreal, Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

459 Entrevista a Rubén Salgado Bussey, Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

460 Entrevista a Marte Camacho, Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

461 Entrevista a Óscar Herrera Varela, Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

462 Entrevista a Susana Hayetzi Flores Ramírez, Coordinadora de Unidad en Áreas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

463 Entrevista a Luis García Villagrán, Director, Centro de la Dignificación Humana, Tapachula, 3 de septiembre de 2012.

464 Entrevista a Héctor Pérez García, Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

465 Entrevista a Silvia López Santos, Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

466 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

467 Entrevista a Rubén Salgado Bussey, Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

mucho tiempo en la estación migratoria. Ahí se dan los medicamentos que el ortopedista haya sugerido y se conversa con el paciente que necesite atención psicológica, ya que la estación migratoria no cuenta con psicólogos ni solicita apoyo psicológico de afuera, debido a que este tipo de atención sobrepasa el tiempo que los migrantes suelen pasar en la estación migratoria.⁴⁶⁸ Habrá que tomar en cuenta que, con respecto al apoyo psicológico, hay muchos tipos de atención, no necesariamente el psicoanálisis, que requiere de mucho tiempo y no es indicado para este tipo de caso. Hay otras opciones como la intervención en crisis o las psicoterapias de emergencia, que podrían paliar los estados de estrés, estrés postraumático o depresión, entre otros.

Por último, un migrante cubano detenido en la EM de Acayucan manifestó que el grupo en el que viajó fue asaltado en Quintana Roo y despojado de su dinero bajo amenaza de un arma blanca. Afirmó que el INM le había negado su liberación, que se ganó el amparo que su abogado interpuso, pero que aun así seguía en la estación migratoria desde abril de 2012.

7.5.3 Conclusiones sobre las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

La información recabada por Insyde en la investigación de campo no permite reconstruir de manera exhaustiva la situación en toda la red de estaciones migratorias y estancias provisionales. Sin embargo, ofrece la oportunidad de comprender mejor las condiciones en estos lugares, así como el trato a los migrantes en distintas áreas temáticas. Además, ciertas problemáticas también han sido identificadas por organismos de derechos humanos, tales como el hacinamiento, deficiencias en la alimentación y en la atención médica, así como incumplimientos del debido proceso.⁴⁶⁹ Las violaciones a los derechos humanos que, de manera constante, ocurren en los centros de detención migratoria en México, se pueden dar por una serie de razones. Por un lado, la realidad migratoria puede, en ocasiones, rebasar la capacidad de los agentes del INM de proteger y atender debidamente a la población migrante. Por otro lado, la inexistencia o incorrecta implementación de procedimientos, así como, en algunos casos, la intención de lucrar con los migrantes también pueden ocasionar abusos de distinta índole. Sea cual sea el origen de las violaciones a los derechos de los migrantes, la recurrencia de éstas es sintomática de deficiencias en los procedimientos –incluidas directrices nutricionales y otros lineamientos que precisen qué debe hacer el INM para cumplir a plenitud los derechos de los migrantes–, la supervisión del personal en servicio y los controles internos del INM. Asimismo, habla de la necesidad de ampliar el acceso a los centros de detención migratoria para fortalecer la vigilancia externa sobre ellos, robustecer el aprendizaje de los agentes y, a la larga, mejorar las condiciones y el trato a los migrantes.

468 Entrevista a Ismael Antonio Cañedo Dórame, Médico, Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

469 Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," *Monitoreo de detención a migrantes y condiciones de aseguramiento en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, junio 2004-junio 2005* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2005); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," *Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2009); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2013); Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova" y Due Process of Law Foundation, *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México* (Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," 2008); Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana* (Ciudad de México: CNDH, 2005); Sin Fronteras, *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas. 2005-2006* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2007); Sin Fronteras, *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2009); Sin Fronteras, *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2011); Sin Fronteras, *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2012); Sin Fronteras, *"Ser migrante no me hace delincuente." Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012* (Ciudad de México: Sin Fronteras, 2013).

7.6 Las Alternativas a la Detención Migratoria

El tema de las alternativas a la detención migratoria está fuera del alcance del presente diagnóstico. Sin embargo, resulta pertinente mencionarlo debido a su importancia para la detención migratoria en México.⁴⁷⁰

Las alternativas a la detención, establecidas en la Ley de Migración y su Reglamento, hacen esta figura muy restrictiva debido a la dificultad para cumplir con los requisitos y a la posibilidad de incurrir en un delito si se deja libre al extranjero. Esta alternativa debería ser la regla y no la excepción, ya que los migrantes han cometido una falta administrativa, y no un delito.⁴⁷¹ Una falta administrativa se sanciona con multa o arresto hasta por 36 horas; imponer la detención es excesivo e incluso violatorio de los derechos humanos.

En la búsqueda de la consolidación de alternativas para la detención, IDC Américas ha propuesto un proyecto piloto que será aplicable a los niños, niñas y adolescentes, esto en razón de que la Ley de Migración otorga mayores beneficios a este grupo (pero que pudiera ser aplicado a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad) y que busca construir un modelo de regulación. El proyecto incluirá el diseño, la implementación y la evaluación.⁴⁷²

Es importante que, para lograr esta alternativa, se elimine la posibilidad de incurrir en un delito por parte de aquella persona que no supervisó bien la estadía del extranjero en el territorio nacional, y solicitar la participación de figuras tales como las organizaciones de la sociedad civil.

En otros países del mundo se han ya dado primeras experiencias en el tema y han mostrado cierto éxito.⁴⁷³ Sin embargo, México ha sido renuente a ensayar alternativas a la detención migratoria, ya que es un país de tránsito y se presume que los migrantes indocumentados escaparían de los lugares abiertos para seguir en su viaje hacia Estados Unidos. El reto del proyecto que implementa IDC Américas es demostrar que distintas instituciones lograrán cooperar, que existen lugares alternativos con la requerida capacidad profesional para impedir que los migrantes se escapen, y que las alternativas son no sólo más humanas sino que también menos costosas que la detención. De ser el caso, podrían promoverse también alternativas respecto de otros perfiles de migrantes, tales como mujeres embarazadas y solicitantes de asilo o refugio.

470 Para una discusión detallada de las alternativas a la detención migratoria en México, ver International Detention Coalition, *Dignidad sin excepción: Alternativas a la detención migratoria en México* (Ciudad de México: IDC, 2013).

471 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

472 Entrevista a Gisele Bonnici, Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

473 Entrevista a Mónica Oehler Toca, Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

8. La Deportación de los Migrantes Indocumentados

Similar a lo que sucede con los operativos de control y las visitas de verificación migratoria, los procesos de deportación se desarrollan en gran medida ocultos de la atención pública. Por esta razón, se cuenta con poca información respecto del trato de los migrantes indocumentados de distintas nacionalidades tras la salida de las estaciones migratorias. Este capítulo se divide en dos partes. La primera, examina las normas en materia de deportación y repatriación, la segunda, las prácticas de deportaciones, enfocadas en los migrantes centroamericanos y cubanos.

Cabe recordar que la expulsión de migrantes indocumentados de México se conoce bajo distintos términos, tales como deportación, repatriación, devolución y retorno asistido. El vocabulario que emplea el Instituto Nacional de Migración insiste en el uso de los conceptos “repatriación” y “retorno asistido,” aunque el actual marco normativo deje claro que –independientemente del término utilizado– de lo que se trata es la expulsión de un extranjero del territorio nacional, casi siempre en contra de su voluntad.

El Artículo 143, último párrafo de la Ley de Migración, define la **deportación** como la medida dictada por el Instituto mediante la cual se ordena la salida del territorio nacional de un extranjero y se determina el período durante el cual no podrá reingresar al mismo, cuando incurra en los supuestos previstos en el Artículo 144 de esta Ley. Según el Artículo 144, será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de Readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Esté sujeto a proceso penal o haya sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

La deportación, en otras palabras es una decisión ajena a la voluntad del extranjero en la que se ordena su salida del país por haber incumplido con las disposiciones anteriores. Sin embargo, cuando esta persona es incapaz o se encuentra en situación de vulnerabilidad es obligación del INM otorgar el beneficio de retorno asistido, aunque este beneficio también puede ser solicitado por el propio extranjero aun siendo mayor de 18 años, cuando así lo decida.

El Artículo 2, fracción XXIV de la Ley de Migración, define el **retorno asistido** como el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual. Este retorno es asistido, como su nombre lo indica, por el personal del INM y, en caso de ser migrantes en situación de vulnerabilidad, por el personal especializado al respecto. Ello otorga mayor seguridad al migrante.

La **repatriación** no se regula en la Ley de Migración, pero sí en la Ley General de Población, y se define como el regreso de nacionales al territorio nacional. El término repatriación voluntaria, como tal, no se encuentra en la Ley de Migración ni en su Reglamento. En vista de lo anterior, el presente diagnóstico considera como intercambiables los términos “deportación,” “repatriación,” “devolución” y “retorno asistido.”

8.1 Las Normas en Materia de Deportación y Repatriación

8.1.1 Lineamientos para el traslado vía terrestre de migrantes asegurados (17 de marzo de 2006)

Los Lineamientos fueron emitidos por el Consejo Directivo del INM para garantizar el traslado de extranjeros asegurados, que regularmente se lleva a cabo por vía terrestre, ya sea para investigar y definir su situación jurídica o para su expulsión, salida o repatriación, en condiciones seguras y con respecto a sus derechos humanos.

Los Lineamientos establecen parámetros generales para preparar las repatriaciones vía terrestre, sobre todo en lo que se refiere a la custodia y seguridad de los autobuses que habrán de trasladar a los migrantes a sus lugares de origen. Determinan las autoridades mexicanas involucradas en todo el proceso previo a la llegada de los autobuses a la frontera con Guatemala. Asimismo, describen las acciones que se deben llevar a cabo para determinar el grado de riesgo de los traslados, así como las acciones para garantizar la seguridad, cuya responsabilidad recae en quien esté encargado de la estación migratoria y que deberá auxiliarse de la Policía Federal Preventiva (hoy Policía Federal) o de servicios de seguridad privada.

Los Lineamientos son muy generales y no establecen criterios claros para determinar situaciones de riesgo con el fin de resguardar la integridad de los migrantes. Hay demasiadas autoridades con capacidad para decidir sobre la solicitud de los autobuses y sobre la custodia de los mismos, lo que podría ocasionar confusiones y retrasos en la cadena de mando. Sería necesario conocer los procesos específicos que el Instituto ha establecido para respaldar estos Lineamientos y su operación.

8.1.2 Manual de Procedimientos para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a disposición de la autoridad migratoria mexicana (2010)

Este Manual es para la operación del Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de estos países, en el que se establecen los mecanismos de cooperación para la repatriación vía terrestre y aérea. Fue revisado por los países miembros en el marco del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migración el 18 de noviembre de 2010.

El Manual describe el proceso de repatriación, estableciendo una suerte de ruta de relevos para la custodia y entrega-recepción de cada uno de los nacionales centroamericanos. Asimismo, establece horarios diferenciados, de acuerdo al recorrido y al grupo de migrantes a transportar, si requieren algún tratamiento especial por enfermedad o por ser menores de edad no acompañados.

La custodia y el resguardo de los nacionales recae principalmente en el Instituto Nacional de Migración, que tiene la obligación de encargarse de la coordinación con el servicio de transporte y los respectivos conductores, hasta el momento de su regreso a territorio mexicano, que puede incluir el retorno de personas que no hayan sido nacionales del país al cual se repatrió y que por ello tengan que ser devueltas a México.

Si bien el Manual establece las condiciones de un procedimiento operativo, en este procedimiento los funcionarios del INM se convierten en representantes del Estado mexicano, ya que resguardan a nacionales de otros países y firman por ellos. Por esta razón, los funcionarios elegidos para realizar las conducciones deben ser personas que entiendan ampliamente esta función y las consecuencias que tendrían las fallas en su encargo.

Por otra parte, el Manual permite observar que la asimetría institucional de los países involucrados

no permite la homologación de criterios para realizar una repatriación digna, segura y ordenada. En México, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes que viajan solos deben ser acompañados por los OPIs; tan sólo en Honduras interviene una instancia de atención a la niñez y a la familia, mientras que en Guatemala participa la Secretaría de Bienestar Social, pero el Manual establece la posibilidad de que los menores de edad puedan ser recibidos por la policía o por personal de esta Secretaría. Las únicas autoridades homólogas de los países que participan en la repatriación son las policías nacionales.

El Manual establece procedimientos claros y sencillos, y responde a los criterios y principios del Memorándum de Entendimiento, por lo que debería mejorarse o replantearse este último para comenzar a homologar los criterios de atención de los migrantes durante todo el desplazamiento hasta la atención en sus lugares de origen.

8.1.3 La Repatriación de Migrantes Enfermos o Mutilados

Con solicitud de información número 0411100040613, Insyde solicitó el documento que describa el procedimiento que realiza el INM para la deportación, repatriación o expulsión de migrantes indocumentados enfermos o mutilados. En respuesta, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria informó que dicho procedimiento se encuentra descrito en la Ley de Migración y su Reglamento así como en el *Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre*, que en su Artículo 3 se refiere a atención diferenciada. Dicho Memorándum se analiza en apartados posteriores.

8.2 La Deportación en la Práctica

El Gobierno de México ha suscrito un Memorándum sobre la repatriación con los gobiernos de dos poblaciones migrantes: los gobiernos centroamericanos y el gobierno de Cuba. A continuación se hacen observaciones acerca de cada uno de los Memorándums, así como de la repatriación y ciertas prácticas asociadas a ella. El caso de los migrantes cubanos muestra como políticas migratorias restrictivas facilitan y –hasta cierto grado fomentan– violaciones a los derechos humanos y abusos de poder.

8.2.1 Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre (2006)

El Memorándum distribuye responsabilidades y tareas entre los Estados parte para la repatriación de migrantes a sus lugares de origen. Parece un instrumento hecho para dejar evidencia de la preocupación conjunta de los Estados por realizar procedimientos con apego a los derechos humanos y estableciendo medidas diferenciadas para atender a grupos vulnerables, que ha sido una demanda constante, al menos hacia el Estado mexicano.

En el anexo del Memorándum se encuentran los procedimientos operativos de cada Estado parte para el proceso de repatriación, que posteriormente se plasman en el Manual de Procedimientos. En general, cada anexo bilateral establece el procedimiento, los puntos de internación, los horarios, los funcionarios

participantes y sus responsabilidades. Para el caso de los menores nicaragüenses no acompañados, establece que deberán ser repatriados vía aérea, no así para los otros países. El anexo es la única parte del texto que establece la posibilidad de que los nacionales soliciten que les sea reconocida su calidad de refugiado. Los anexos son desiguales, pero puede obedecer a que existían lineamientos y acuerdos previos bilaterales: entre México y Guatemala, entre México y El Salvador, y entre Guatemala y El Salvador, que se consideran en este Memorándum.

Este Memorándum se cristaliza en el *Manual de Procedimientos para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a disposición de la autoridad migratoria mexicana* (2010), y es en este Manual en donde se aprecian mejor algunas debilidades.

A través del Memorándum, es claro que el país líder del proceso de repatriación es México, que requiere la colaboración técnica más que económica de los Estados parte para cumplir con su política migratoria.

8.2.2 Prácticas Asociadas a la Repatriación de Migrantes Centroamericanos

En Guatemala los procesos de monitoreo sobre las condiciones de la deportación sólo se realizan en la actualidad en aquellas procedentes de Estados Unidos.⁴⁷⁴ Lo anterior permite afirmar que se conoce poco sobre lo que ocurre en el territorio mexicano. Al respecto, existen posiciones contrapuestas; de una parte, se establece que 'el maltrato durante las deportaciones es un tema de antes,⁴⁷⁵ y que existe un mejor trato a la niñez en estos procesos.⁴⁷⁶ En discrepancia, se asevera que migrantes víctimas de algún delito y con secuelas en su salud, han sido deportados sin tomar en consideración sus necesidades físicas, y que en muchas ocasiones, aunque son víctimas de maltrato, no tienen el mínimo interés en denunciarlo. Los hechos antes expuestos, no permiten concluir sobre lo que realmente ocurre en los procedimientos de las deportaciones, por lo cual se hace necesario pensar en mecanismos de monitoreo a este tipo de acciones.

8.2.3 Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países (2008)

Ese Memorándum deriva de los acuerdos de la III Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consultas Políticas, del 13 de marzo de 2008, respecto a la cooperación bilateral en materia migratoria. Se suscribió el 20 de octubre del mismo año.

Este Memorándum está enfocado a establecer bases para la persecución de la migración indocumentada y para la suposición de que podría representar un peligro en términos de seguridad nacional, más que para establecer las bases de flujos migratorios o repatriaciones ordenadas y seguras. Habría que buscar evidencia empírica que demuestre en qué se ha traducido su aplicación.

El Memorándum es escueto y establece las bases mínimas para la aceptación de migrantes y, en su caso, para su devolución. Por el evidente comportamiento migratorio de ambos países, se puede deducir

474 Entrevista a Flora Reynosa, Defensora de la Población Desarraigada y Migrante, Procurador de los Derechos Humanos (PDH), Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de junio de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

475 Entrevista a Gemayel Fuentes Citalán, Asesor Jurídico, Casa del Migrante, Tecún Umán, Guatemala, 25 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

476 Entrevista a Golda Ibarra, Oficial de Proyecto, Red DH Migrantes, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

que fue elaborado para prevenir la migración irregular de cubanos hacia los Estados Unidos de América, vía México.

Es una suerte de instrumento diplomático en el que los gobiernos de ambos países demuestran anuencia para el trato a migrantes indocumentados. Podría pensarse que, de esta forma, Estados Unidos se reserva el desgaste político y económico que representa para este país denegar la entrada de cubanos, dada la importancia de esta diáspora. Este Memorándum convierte a México en el filtro idóneo y efectivo para frenar el flujo migratorio cubano a los Estados Unidos.

8.2.4 Prácticas Asociadas a la Repatriación de Migrantes Cubanos

Los ciudadanos cubanos que han querido abandonar la isla por inconformidad con el régimen castrista, han podido pedir refugio en Estados Unidos con base en la política de “pies mojados, pies secos” y la Ley de Ajuste Cubano.⁴⁷⁷ Esto les permite regularizarse y recibir beneficios de seguro social, lo cual ha implicado cierto gasto para las autoridades de ese país. El Gobierno de Estados Unidos ha querido abrogar estas leyes, pero lo ha impedido el hecho de que ciertos miembros del Congreso son de origen cubano y constituyen un fuerte cabildeo en pro de sus compatriotas.

Tradicionalmente, el Gobierno de Cuba se ha negado a recibir a sus ciudadanos devueltos de México o de otros países cuando estuvieron más de once meses fuera de la isla. Recientemente ese período se ha extendido a dos años. El otro suceso notable es la firma del Memorándum entre México y Cuba, suceso que –según un entrevistado– ocurrió bajo la presión de Estados Unidos, y que le permite a ese país lograr que los ciudadanos cubanos sean detenidos y repatriados antes de llegar a Estados Unidos y así reducir los gastos que le ocasionan las leyes ya mencionadas.⁴⁷⁸

Agentes y funcionarios del INM se han aprovechado –de diferentes maneras– del hecho de que los migrantes cubanos que entraron de manera irregular a México quieren evitar la repatriación a su país. Por una parte, a quienes cuentan con los recursos necesarios, a menudo por tener familiares en Estados Unidos, se les prepara un oficio para una “salida exprés” a cambio de un pago de aproximadamente US\$10,000.00. Al mismo tiempo los funcionarios se abstienen de reportar los nombres de dichas personas al consulado cubano. Quienes no se encuentran en condiciones de hacer el pago, son deportados.⁴⁷⁹ Por otra parte, se han dado casos en que ciertos funcionarios del INM pedían favores sexuales a mujeres migrantes a cambio de permitirles su salida de la estación migratoria y, al ser negados, las deportaron. Uno de los funcionarios en cuestión fue el Director de la EM de Iztapalapa, Hugo Ayala Morales, quien dejó el INM para pasar a desempeñarse como Coordinador de la Oficina Foránea de la CNDH en Nogales (Sonora).⁴⁸⁰ A la hora de escribir este informe ya no figuró en el directorio de la CNDH. Insyde escribió a la CNDH para conocer cuándo el ex funcionario migratorio había laborado en ese organismo, pero no obtuvo respuesta. Otra persona que recurrió a estas prácticas fue el director jurídico de la EM de Tapachula, quien en 2009 fue removido de su cargo.⁴⁸¹

477 La política de “pies mojados, pies secos” prevé que los migrantes cubanos que pisen tierra firme pueden quedarse en Estados Unidos y quienes son interceptados en el mar (los balseiros) son devueltos a su país, mientras la Ley de Ajuste Cubano prevé que los migrantes cubanos que tengan un año en Estados Unidos pueden solicitar la residencia.

478 Entrevista a Eduardo Matías López Ferrer, Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013.

479 Ibid.

480 Ibid. Ver también <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Transparencia/17/Guia/18.pdf>.

481 Entrevista a Eduardo Matías López Ferrer, Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013.

Conclusiones y Recomendaciones

Este diagnóstico ha analizado los procedimientos y prácticas del Instituto Nacional de Migración. La investigación ha buscado ofrecer un panorama global de la institución y de su personal, aunque se ha visto limitada por el restringido acceso a la información. Algunos de los aspectos requieren de mayor exploración, la cual difícilmente arrojará resultados más concluyentes sin la apertura del INM hacia esfuerzos serios de conocer su funcionamiento y de determinar de qué manera el quehacer institucional contribuye a las violaciones a los derechos de los migrantes en México. Aun así, los hallazgos presentados a lo largo del informe revelan patrones importantes con respecto al marco normativo, así como en cinco áreas temáticas: la gestión institucional; la protección y asistencia a migrantes; el control y la verificación migratoria; la detención migratoria; y la deportación de migrantes indocumentados.

La Sociedad Civil

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel relevante tanto para denunciar las deficiencias y ausencias del aparato gubernamental, como para suplirlas y proveer los bienes y servicios que el Estado no provee. En el tema migratorio ha sido así. Las organizaciones civiles tienen que aspirar, de manera más amplia, a generar acciones que permitan el fortalecimiento de las instancias gubernamentales y normativas que las cobijan. Lo deseable es que lo realicen desde la cooperación y coordinación con sus pares, y con las autoridades que tienen la posibilidad de modificarlas, y no desde la competencia y lucha por la apropiación de espacios públicos que pueden y deben ser compartidos.

Migración y Seguridad Nacional

La política migratoria de México comenzó a enmarcarse en un concepto de seguridad nacional cuando las fronteras comenzaron a ser, desde esa perspectiva, lo suficientemente vulnerables y porosas como para representar un riesgo probable para la estabilidad nacional y del país vecino. Esta visión generó controles cada vez más rígidos que pusieron en mayor riesgo a los transmigrantes, aun cuando su objetivo era inhibir la migración indocumentada. Es necesario que el Estado mexicano transite hacia una perspectiva de seguridad ciudadana y que establezca las instituciones capaces de garantizarla.

Migración y Seguridad Ciudadana

Una sociedad con una democracia incipiente como la mexicana, necesita aspirar a un concepto distinto de seguridad, en la que el centro sea la persona, y reclamar el diseño de instituciones que permitan que los ciudadanos puedan desarrollar su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, a sus derechos cívicos, y al goce de sus bienes. Para materializar este concepto en las políticas públicas mexicanas, se requiere trabajar en reformas en tres áreas: la institucional, la normativa y la preventiva, de manera simultánea. Un primer avance sería lograr que los procedimientos del Instituto dejen de estar supeditados a un criterio persecutorio y policial.

El Marco Normativo

A partir de la expedición de la Ley de Migración, el marco normativo ha sufrido diversos cambios en cuanto a la regulación de los migrantes. Sin embargo, aún existen disposiciones jurídicas de carácter general que se expidieron conforme a la Ley General de Población y que, a la fecha, siguen siendo vigentes, lo que constituye una desventaja puesto que no tienen la protección a derechos humanos de manera tan

amplia como la Ley de Migración. Por ejemplo, no se han actualizado disposiciones como el *Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso de uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración*, publicado en 2001; el *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*, publicado en 2005; los diversos Acuerdos Delegatorios por los que se autoriza al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y al Comisionado del Instituto Nacional de Migración (20 de agosto de 2008), para realizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento; y los Acuerdos de Creación de los Grupos Beta tampoco se han actualizado.

La expedición de la Ley de Migración constituye un gran avance en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Entre sus ventajas se encuentran la división de facultades entre las autoridades migratorias (Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Secretaría de Relaciones Exteriores), el reconocimiento de los derechos y obligaciones de los migrantes, los procedimientos migratorios, la implementación de la política migratoria, entre otras. Sin embargo, su gran desventaja se traduce en la ideología de preservación de la soberanía y la seguridad, ya que se mantiene como una barrera para lograr una efectiva protección.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Migración es muy detallado; sin embargo, en ocasiones hay falta de claridad de los procedimientos migratorios. Entre sus temas principales se encuentran: la formulación de la política migratoria, los procesos de profesionalización y certificación del personal, los lugares destinados al tránsito internacional de personas, el control migratorio, la unidad familiar, la estancias de personas extranjeras en territorio nacional, la protección a migrantes, el retorno asistido y el procedimiento migratorio (verificación, revisión, alojamiento, deportación), entre otros.

Para aclarar algunos puntos que no se abordan en el Reglamento con la profundidad suficiente y evitar malas interpretaciones, el Secretario de Gobernación ha expedido diversos Acuerdos, como por ejemplo el *Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano*, el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes* o el *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*. Si bien estos Acuerdos abordan un determinado tema con más profundidad que el Reglamento, no están exentos de errores, y éstos deben subsanarse, pero sobre todo regirse a partir del principio pro persona propio de un régimen de protección a derechos humanos. De igual forma se obtiene que algunos puntos contenidos en el Reglamento tampoco son abordados en los Acuerdos, lo que es aún más grave para la interpretación, por ejemplo lo que se refiera a la participación de la Policía Federal.

Los Acuerdos emitidos a partir de la expedición de la Ley de Migración deben estar en constante renovación, ya que las reformas a la Ley de Migración y su Reglamento deben actualizarse en ellos. No hacerlo puede ser violatorio de los derechos de los migrantes.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación también debe observarse con detenimiento, ya que únicamente en él se encuentra esquematizada la estructura del INM y las atribuciones de los titulares. Las facultades de las autoridades migratorias están dispersas en la Ley de Migración y su Reglamento. Sin embargo, en el Reglamento Interior de la SEGOB se concentran muchas de ellas de forma sintetizada. Otra dificultad para conocer las atribuciones del personal de migración es la dispersión de información sobre facultades y obligaciones tanto en la Ley, como en los Reglamentos y en los Acuerdos. Si bien no pueden concentrarse de forma limitativa en un solo Artículo, es necesario que cuando se refiera a una determinada atribución se exprese el texto en donde está contenida, ya que la forma de distribución actual dificulta la comprensión.

La Gestión Institucional

El Reclutamiento del Personal. El Instituto Nacional de Migración cuenta con perfiles de puesto y publica –con infrecuencia– convocatorias para acceder a determinados puestos. Sin embargo, los nombramientos entre los mandos medios y superiores han tradicionalmente sido políticos por naturaleza, haciendo que personas sin el perfil idóneo fueran contratadas con base en vínculos familiares y partidarios, entre otros. La falta de transparencia en la selección y los nombramientos del personal contribuye a que se reclute a personas que no necesariamente tengan los conocimientos requeridos para ostentar su cargo y el debido compromiso con los derechos de los migrantes. La contratación de personas con perfiles no idóneos es grave en cualquier circunstancia, pero más grave aún en los mandos medios y superiores, ya que va en detrimento de la gestión institucional y migratoria. El reclutamiento de personal con los antecedentes académicos y laborales que requieren los cargos, junto con ciertas mejoras en el área de formación y capacitación, así como controles internos más efectivos, ayudaría significativamente a reducir la incidencia de malas prácticas dentro del INM.

La Capacitación y Formación. Hasta la fecha, el INM carece tanto de una academia de formación migratoria como de un programa de formación inicial. Por consiguiente, no se le instruye al personal antes de ingresar al servicio, sino que luego de la contratación se le da una inducción al Instituto y se le ofrecen capacitaciones en distintos temas. Asimismo, no están bien definidos los criterios para acceder a los cursos de capacitación. Más grave aún, salvo ciertas excepciones, no se aplican exámenes de conocimientos y, en su lugar, se evalúan, mediante una breve valoración por parte de los participantes, las capacitaciones. Por consiguiente, se desconoce cuánto aprendió cada persona, y las posibles lagunas de conocimiento podrían afectar, en última instancia, la calidad de la labor que realizan. En este sentido, se observa la ausencia de un sistema de seguimiento que permita constatar hasta qué punto o de qué manera los participantes aplican lo aprendido en su quehacer diario. Tampoco existe una estrategia de capacitación que permita hacer una selección congruente de entre las muchas ofertas internas y externas de capacitación y proporcionar al personal los conocimientos que requiere, en lugar de meramente cumplir con metas numéricas en cuanto a cursos y participantes. La falta de formación, así como las actuales deficiencias en las capacitaciones constituyen algunas de las debilidades más graves que aquejan al INM. Derivado de lo anterior, el Instituto no ha logrado desarrollar una cultura de derechos humanos ni una cultura organizacional que refleje los estándares profesionales y éticos más altos.

Los Salarios y Promociones. Un análisis de la estructura salarial revela que los salarios que perciben los servidores públicos del INM son altamente asimétricos. Mientras un Director de Área recibe un salario neto mensual de por lo menos MX\$31,693.80 y un Director General un salario neto mensual de por lo menos MX\$73,833.94, un Agente Federal de Migración “B” recibe un salario neto mensual de apenas MX\$7,372.05. En 29 de los 41 puestos existentes en el INM (el 70.73 por ciento), el salario neto mensual es menor al promedio (MX\$25,434.81) de todos los salarios pagados en el INM. Estas circunstancias hacen que el personal de base, a pesar de tener responsabilidades importantes en el trato a los migrantes y de estar –a menudo– laborando en condiciones difíciles, si no peligrosas, enfrenta una situación económica mucho más complicada que los funcionarios, a quienes se les paga por su capacidad de gestión, de coordinación y de toma de decisiones. Los bajos salarios –junto con el reclutamiento de personal no idóneo, las débiles capacitaciones, los deficientes controles de confianza y la inefectividad de las sanciones– fomentan la corrupción entre los servidores públicos. Éstos se encuentran con amplias oportunidades de lucrarse de los migrantes, en diferentes partes del país y en distintos procesos, tales como las contrataciones de personas o servicios, los trámites de internación y regularización, las acciones de protección a migrantes o las

operaciones de control y verificación migratoria. Desde luego, los bajos salarios no hacen necesariamente que las personas se vuelvan corruptas. A la inversa, el pago de salarios más altos no constituye una vacuna contra la corrupción. De hecho, a lo largo de los años, los casos de corrupción se han dado en todos los niveles, desde los agentes federales de migración hasta los Directores Generales. Aunque un sistemático incremento salarial sea económicamente complicado para la Administración Pública Federal, es factible –y de hecho necesario– mejorar las condiciones de trabajo del personal de base del INM, así como replantear el sistema de promociones. En la actualidad, los movimientos suelen ser laterales (de movilidad), en lugar de verticales (de ascenso). Es decir, generalmente una promoción implica un traslado a un lugar más cómodo, menos peligroso, pero en el mismo nivel. Por consiguiente, desde el ingreso al Instituto hasta la salida, por jubilación u otras razones, el personal de base se encuentra laborando con perspectivas casi nulas de acceder a puestos de mayor responsabilidad y de mayor remuneración. Semejante situación no anima a los afectados a realizar un trabajo de excelencia.

Las Sanciones. El régimen de sanciones establece los tipos y causales de sanciones aplicables a los servidores públicos del INM. Sin embargo, en la práctica las sanciones de los casos detectados no suelen pasar de la separación del cargo. Aunque las malas prácticas deberían ser investigadas y sancionadas debidamente, y sin excepción, por lo general no se emprenden ni siquiera las investigaciones necesarias y se procede simplemente a la liquidación del personal en cuestión. Si bien se desconoce el número de casos merecedores de sanciones, el número de personas efectivamente sancionadas en la historia del INM, por violaciones a los derechos humanos u otros actos indebidos, resulta insignificante. Asimismo, se ha argumentado que la sindicalización de los agentes representa un obstáculo en la remoción de las personas que hayan incurrido en malas prácticas y deberían ser cesadas. Si bien el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEGOB les proporciona a sus miembros defensa legal si fuera necesario, la sindicalización como tal no puede constituir un impedimento de la investigación y sanción que, en su caso, deberían iniciarse. El hecho de que el INM prefiera pedir la renuncia o cambiar la adscripción de su personal de confianza, en lugar de cesarlo, le permite evitarse largos juicios laborales (durante los cuales las plazas no se liberan) o de ahorrarse las indemnizaciones. Sin embargo, un efecto sumamente grave es que las malas prácticas quedan impunes. De esta manera, las personas señaladas que presentaron su renuncia, podrán asumir un puesto en otra institución pública, y –sobra decir– la impunidad fomenta la recurrencia de algunas prácticas dentro del INM.

Se realizan dos medidas clave para crear y mantener ciertos estándares de integridad dentro del INM: las rotaciones y los controles de confianza. Las rotaciones se realizan con gran frecuencia, en ciertos lugares incluso cada 15 días, a fin de contrarrestar la corrupción. Sin embargo, las rotaciones periódicas son ineficaces, no sólo porque minan la profesionalización de las personas y de la institución, sino también porque la rotación de personas corruptas –pero no removidas– no hace más que propagar la corrupción dentro del Instituto. El Centro de Evaluación y Control de Confianza es reciente y aún cuenta con poco equipo y personal, por lo cual la aplicación de los exámenes de control de confianza no procede con la debida celeridad. Sin embargo, una limitación más importante es la mecanización de los exámenes poligráficos, la cual se debe a la necesidad de realizar muchas pruebas dentro de poco tiempo. El corolario es que no se hacen pruebas específicas que evaluarían los riesgos que se dan en determinadas áreas de trabajo y lugares del país, por lo cual se pierde la calidad de la prueba. Por consiguiente, se producen muchos resultados inconclusos, y el INM no puede estar seguro de que cuente con el personal idóneo. Además, las lagunas legales permiten que los servidores públicos existentes, aunque reprueben una parte de los exámenes, pueden –por decisión de sus superiores– ser mantenidos en sus puestos.

La Supervisión. En la actualidad, el Instituto Nacional de Migración no cuenta con un sistema de supervisión que le permita tanto a la oficina central enterarse de los acontecimientos en las 32 Delegaciones Federales,

como a los mandos medios y superiores en las Delegaciones percatarse de las acciones que toman –autorizadamente o no– sus subordinados. Se supone que los controles necesarios pueden ser ejercidos por los mismos Delegados, ya que se pretende asignar a estos cargos a personas con gran integridad y que están facultadas a verificar y asegurar que los procedimientos se cumplan debidamente. Sin embargo, la posibilidad de hacer justo eso depende inevitablemente de la capacidad y del criterio de los Delegados. Éstos no necesariamente están enterados de las acciones que realizan o no sus subordinados en distintos momentos del día, ya que estos últimos no tienen que reportar todas sus actividades y podrán, además, incurrir en ilícitos sin que terceros se den cuenta. Asimismo, los Delegados no necesariamente cumplen con el perfil de idoneidad e integridad, lo cual queda demostrado por el hecho de que varios de ellos han sido acusados de actos de corrupción. Si se da un problema en la cadena de mando, es más que probable que los procedimientos no se cumplan cabalmente y que no se tomen las medidas necesarias para investigar y sancionar la mala conducta. Los Comisionados, por su parte, han solido estar alejados de la realidad en las Delegaciones y, a menudo, se han enterado de ciertos acontecimientos, como los secuestros de migrantes, a través de la prensa. No tienen otro remedio que trasladarse a las Delegaciones para conversar con los mismos agentes que pudieran ser los responsables de los hechos bajo averiguación. La ausencia de un eficaz sistema de supervisión es una de las mayores debilidades del Instituto Nacional de Migración y contribuye, en gran medida, a que diversos actos de corrupción y violaciones a los derechos de los migrantes sigan dándose con impunidad.

Los Controles Internos. El INM cuenta con dos tipos de controles internos, el Órgano Interno de Control (OIC) y la Unidad de Asuntos Internos, creada con la expedición del Reglamento Interno de la SEGOB de 2012. El OIC está facultado para realizar investigaciones y auditorías, así como para recibir quejas. Sin embargo, cuenta con muy poco personal, todo radicado en el Distrito Federal, lo cual dificulta su labor en las Delegaciones. Asimismo, no realiza investigaciones proactivas y depende de otras instancias para recibir información sobre posibles malas prácticas y, posteriormente, iniciar investigaciones al respecto. Si dichas instancias, entre las cuales se encuentra la CNDH, no remite cierta información, por las razones que sea, el OIC no tendrá manera de enterarse de los hechos en cuestión. El efecto sería que determinados sucesos no se investiguen, y mucho menos se sancionen. Las auditorías han mostrado ser fundamentales en revelar que –en distintas unidades administrativas del INM y en diferentes partes del país– las debilidades existentes en la supervisión y los controles internos han permitido prácticas tales como la contratación de personal con intereses familiares, pagos por servicios sin haber celebrado el contrato respectivo, la expedición irregular de formas migratorias, la deficiente integración de los expedientes de las conducciones nacionales e internacionales, así como deficiencias o irregularidades en las estaciones migratorias y estancias provisionales, incluidas un inadecuado registro y control del Libro de Gobierno (propiciando un inadecuado registro y control de los migrantes que ingresan a la estación migratoria, y facilitando la extorsión), así como la ausencia de medidas preventivas para el resguardo y protección de los inmuebles.

Los buzones de quejas, ubicados en distintas instalaciones de las Delegaciones Federales para que los migrantes –documentados o indocumentados– puedan depositar quejas o sugerencias, son muy contados. Las cartas que le llegan al OIC provienen, en su mayoría, de las oficinas de las Delegaciones a las que los migrantes acuden a realizar algún trámite. Pocos recados se reciben por parte de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias y estancias provisionales, debido a los reducidos niveles educativos de algunas personas y –más comúnmente– a la falta de interés en denunciar y el temor a represalias. Asimismo, como el personal del OIC no se traslada a lugares fuera del Distrito Federal para recoger las quejas, éstas tienen que ser entregadas por parte de los mismos Delegados, lo cual propicia que ciertas quejas se eliminen y únicamente las más favorables se remitan al OIC.

La Unidad de Asuntos Internos se encuentra –a finales de julio de 2013– aún en proceso de creación,

por lo cual no ha iniciado sus labores. La Unidad podrá complementar el trabajo del OIC, dado que tendrá la facultad de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y vistas a las autoridades competentes; conocer las quejas y denuncias presentadas en contra de actos realizados por servidores públicos del INM; requerir y obtener información de las diversas áreas del INM; rendir informes periódicamente al Secretario de Gobernación o al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos. El tiempo dirá si la Unidad contribuirá efectivamente a investigar y coadyuvar a sancionar, las malas prácticas cometidas por parte de los servidores públicos del INM.

La Falta de Controles Externos Eficaces. La rendición de cuentas del INM se puede dar tanto a través de instituciones del Estado –tales como el IFAI, la ASF y la CNDH– como a través de la sociedad civil y los medios de comunicación. El contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas es necesario, no sólo para conocer el estado que guarda la gestión pública, sino para evitar los abusos de poder e incidir en el mejoramiento y fortalecimiento de las instituciones públicas. La relativa autonomía de los mecanismos externos de control posibilita una mejor rendición de cuentas. Los órganos autónomos requieren, a su vez, de ciertos controles institucionales para que cumplan cabalmente con sus obligaciones y atribuciones; la sociedad civil desempeña un papel fundamental para que se generen.

La CNDH tiene recursos legales y materiales suficientes para avanzar en la garantía de los derechos humanos, así como herramientas para sancionar a los servidores públicos que incurran en su violación. La Comisión y la Quinta Visitaduría requieren, sin embargo, fortalecer su gestión con más personal y con procedimientos claros y accesibles para concluir favorablemente las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos. Al igual que sucede con otros organismos con autonomía constitucional o técnica, se pueden sugerir formas alternativas de elección de sus titulares con el fin de garantizar un desempeño imparcial y con visión de Estado, pero nuevas formas electivas no garantizan por sí mismas imparcialidad y objetividad, si no van acompañadas de controles de calidad sobre los perfiles de quienes deben ocupar los puestos y de mecanismos de control que obliguen a una mejor rendición de cuentas de los titulares.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de los migrantes persiguen tres vías para exigir la rendición de cuentas del INM: las visitas a las estaciones migratorias, las solicitudes de información y la aportación a instancias de participación ciudadana, siendo éstas el Consejo Ciudadano del INM y el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la SEGOB. Las visitas a las estaciones migratorias se solicitan para realizar un monitoreo de derechos humanos, brindar asesoría jurídica e impartir talleres. Sin embargo, son pocas las organizaciones con los recursos humanos y la capacidad técnica para realizar una labor sistemática en las estaciones migratorias. Además, sus intenciones de intervenir a favor de los migrantes detenidos se han tropezado a menudo con las restricciones de acceso a las instalaciones y/o a los migrantes, impuestas por el INM.

El Consejo Ciudadano del INM, al ser de reciente creación, aún falta por regularse, es por eso que en la actualidad tiene grandes limitaciones en cuanto a la forma de incidencia en la política migratoria, en las propuestas de acciones específicas en materia de derechos humanos, de la participación de la sociedad civil y de los convenios con las entidades federativas. Tiene grandes limitaciones, sobre todo, porque no se han definido los alcances que puedan tener sus opiniones respecto de la modificación del marco normativo y de los alcances del INM, ya que estas pueden quedar fácilmente en el olvido. Por otra parte, el Consejo Consultivo de Política Migratoria también está limitado a realizar únicamente propuestas al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el cual tiene la facultad de oírlas y desecharlas, siempre que su decisión se funde y motive. Sin embargo, las propuestas emitidas por este Consejo al Subsecretario tienen un gran camino por seguir para lograr modificar los lineamientos que regulan el INM, en razón de que su titular puede decidir tomarlas en cuenta o no.

Los periodistas cuentan con diferentes fuentes de información sobre el INM, entre ellas, las solicitudes de información, las entrevistas, los boletines de prensa y las filtraciones. Las solicitudes de información son consideradas la manera más segura de conseguir datos sobre el quehacer del INM. Sin embargo, permiten conocer los procedimientos formales del Instituto y no las prácticas informales que reinan en él. La mejor información que se da por medio de filtraciones está en los medios de comunicación locales, porque tienen la posibilidad de conseguir información más detallada sobre el actuar de los servidores públicos del INM. Sin embargo, los medios locales tienen un menor impacto que los medios nacionales, ya que su ámbito de presión es sobre los funcionarios locales y su alcance de seguidores es mucho más reducido.

La Transparencia y el Acceso a la Información. La política de transparencia del INM es una política de no transparencia. El Instituto emite comunicados cuando decide comunicar hechos contundentes, tales como los rescates de migrantes o las depuraciones del personal. Sin embargo, reserva la mayor cantidad de información posible, a menudo por supuestas razones de seguridad nacional. No existe una estrategia de revelación proactiva. La existencia del Portal de Obligaciones de Transparencia ayuda a difundir información sobre el INM, pero la búsqueda se dificulta por la opacidad que caracteriza el mismo sistema.

El INM tiene prácticas que no privilegian el acceso expedito a la información, además de que, aparentemente, carece de los criterios y recursos archivísticos que faciliten la garantía de este derecho. Su inclusión como parte del Sistema de Seguridad Nacional del país, es utilizado como criterio de opacidad, que parece esconder las deficiencias en el desempeño institucional, más que información que pueda poner en peligro la seguridad del Estado mexicano. Si el INM privilegiara el criterio de máxima publicidad generaría confianza en su desempeño y, probablemente, lo legitimaría, o bien, permitiría la crítica y el análisis en aras de su mejoramiento y fortalecimiento en las áreas que son deficientes. A fin de cuentas, la transparencia y la apertura para que el público acceda a la información es un área de oportunidad, más que una amenaza.

Si bien a través de las solicitudes de información realizadas, Insyde no pudo obtener toda la información deseada ni con la calidad necesaria, el ejercicio del derecho obligó de alguna forma a las dependencias, a mejorar la calidad de su información y los recursos interpuestos, las obligaron a responder con mayor efectividad, para evitar resoluciones adversas que pudieran poner en riesgo la imagen institucional y develar un mal desempeño. Esto demuestra que las instituciones se pueden fortalecer si se utilizan; lo mismo sucede en cuanto a la garantía de los derechos. El derecho de acceso a la información es un derecho para todas las personas, sean o no mexicanas. De su exigibilidad depende la respuesta institucional. Debemos aspirar a que la calidad de la información sea cada vez mejor y realmente accesible para todos, y para ello se necesita usar el derecho que nos asiste.

La Generación de Estudios y Estadísticas. El Centro de Estudios Migratorios (CEM), recientemente trasladado del INM a la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, ha crecido paulatinamente tanto en su estructura como en sus atribuciones. Cuenta con una biblioteca, que ofrece valiosa información para investigadores externos, así como una sólida capacidad de investigación y producción de estadísticas. Sin embargo, por falta de recursos y por mandato de la ley –encomendando al INM la extranjería y las repatriaciones de mexicanos– el CEM adopta un enfoque cuantitativo del estudio de la migración, haciendo uso de los datos administrativos que genera el INM. Quedan así marginalizadas las investigaciones cualitativas del tema.

En cuanto a la disponibilidad de información cuantitativa, es posible señalar varias dificultades en la presentación de la misma: 1) en ocasiones fueron ilegibles los datos; 2) la información no era presentada de manera uniforme dentro de una misma organización, impidiendo generar comparaciones; 3) en el caso de violaciones a derechos humanos o de explicación de causas de ciertos eventos, la información era muy general, lo cual impedía realizar análisis a profundidad y clasificaciones; 4) en la mayoría de los casos, no se explicó metodológicamente cómo y bajo qué criterios se construyeron los datos, hecho que dificulta conocer

la validez de los mismos; y 5) algunas instituciones reportaban distintas cifras sobre el mismo fenómeno que analizaban. Todos estos aspectos, sin duda, repercuten para obtener una radiografía sobre temas centrales relacionados con migrantes.

El Archivo. El archivo del Instituto Nacional de Migración comprende tres partes: el archivo histórico; el archivo de trámites (comprende los expedientes personales y administrativos); y el archivo de concentración (la interfaz del archivo histórico y el de trámites). Si bien la digitalización de los archivos ha avanzado, haciendo que los documentos dejen, en gran medida, de estar expuestos a las condiciones climáticas y de infraestructura que prevalecen en determinados lugares, dejaron de ser de libre consulta. El manejo del archivo del INM depende en gran medida de la labor que realiza el personal responsable de su clasificación y conservación. Al mismo tiempo, el manejo del archivo se ve afectado por la gestión y por la rotación de personal en cada área. Este último, en muchos casos, carece de conocimientos sobre el manejo de archivos. Estas circunstancias redundan en perjuicio del acceso a la información sobre el quehacer del INM.

La Protección y Asistencia a Migrantes

El Programa Paisano. El Programa Paisano, dirigido a asistir a los ciudadanos mexicanos radicados en Estados Unidos que visitan su país de origen en determinadas épocas del año, brinda servicios tales como la atención telefónica a través de un *call center*; el incremento de la franquicia fiscal; y la entrega de un directorio de instituciones (*Guía Paisano*) que expone los servicios a disposición de los viajeros. Tradicionalmente, el Programa se ha caracterizado por existir más en los discursos de los funcionarios que en la realidad. Como indican las auditorías aplicadas por el Órgano Interno de Control, el Programa Paisano no ha estado exento de malas prácticas. Sin embargo, es fundamentalmente un programa administrativo, por lo cual no exhibe el nivel de corrupción y abusos que caracterizan los procesos de internación y regularización de extranjeros, así como los operativos de control y verificación migratoria.

El Programa de Repatriación Humana. El Programa de Repatriación Humana tiene como objetivo la recepción de mexicanos repatriados de Estados Unidos y la reincorporación a sus comunidades con opciones de desarrollo. Cuenta con la colaboración de instancias de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, brindando orientación y canalización para servicios en los cuatro estados de la frontera norte de México para la obtención de alimentación, vestido, albergue, atención médica, comunicación telefónica, capacitación y ofertas laborales, así como traslados a las comunidades de origen o de residencia.

Tradicionalmente, el Programa ha contado con un presupuesto muy limitado para la cantidad de repatriados. Un reto aún mayor lo constituye la falta de empleo en las comunidades de origen de los deportados, muchos de quienes se salieron de estos lugares debido a las precarias oportunidades económicas. Además, un gran número de quienes han sido deportados en tiempos recientes tenían muchos años de vivir en Estados Unidos y no tienen interés en reintegrarse a sus comunidades de origen. En el fondo de la problemática de los migrantes mexicanos repatriados, está la ausencia tanto de una política de retorno como de una política de reintegración en las comunidades.

Los Grupos de Protección al Migrantes (Grupos Beta). Los Grupos Beta surgieron de un grupo policial armado creado con el fin de impedir asaltos a migrantes mexicanos indocumentados que buscaban ingresar a Estados Unidos. Con el tiempo los Grupos Beta se convirtieron en el brazo humanitario del INM, facultados para brindar orientación a los migrantes indocumentados, realizar labores de búsqueda y rescate, proporcionar asistencia social y humanitaria, así como ofrecer asesoría legal, y recibir y canalizar quejas.

La importancia de Los Grupos Beta radica en que han brindado asistencia humanitaria y salvado la vida de muchos migrantes. Sin embargo, experimentan una serie de limitaciones que suscitan dudas sobre su eficacia e impacto. Primero, los Grupos Beta están integrados por los tres niveles del Estado, comprendiendo elementos federales y personas comisionadas por los estados y municipios. La participación de los tres niveles se da para eficientar los recursos, pero hace que por parte de los estados y municipios, ingresen a los Grupos Beta personas con perfil policial o militar. Segundo, a pesar de sus diversas facultades, las actividades de los Grupos Beta suelen concentrarse en la orientación, los rescates y la asistencia humanitaria. Sus integrantes son renuentes a recibir y canalizar quejas sobre violaciones a los derechos humanos para evitar represalias y conflictos con los agentes del INM y de otras dependencias.

Tercero, aparte de estar desplegados únicamente en las fronteras sur y norte, así como en la costa del Golfo, cuentan con limitados recursos materiales y humanos. Cuarto, la presencia del crimen organizado en ciertas zonas del país impide, de cierta manera, sus labores, especialmente los recorridos y acciones de búsqueda y rescate. En términos generales, el desempeño de los Grupos Beta depende en gran medida del compromiso personal de sus integrantes, sobre todo de los Coordinadores. Mientras algunos emprenden esfuerzos por maximizar cada vez más el alcance de su labor, otros no hacen lo que no están obligados de hacer. Si bien la naturaleza de su trabajo reduce los márgenes para la corrupción, los Grupos Beta no han estado exentos de irregularidades o de colusión con la delincuencia organizada. En términos generales, la protección de los derechos de los migrantes debe rebasar las acciones de una sola instancia y permear todos los procesos de la gestión migratoria. Asimismo, se requiere de un estudio detallado que permita determinar el rediseño de los Grupos Beta y su permanencia dentro, o posible separación, de la estructura del INM.

Los Oficiales de Protección a la Infancia. Los OPIs representan una especialización migratoria en atención a migrantes no acompañados. Es decir, a diferencia de los Grupos Beta son agentes federales de migración y no constituyen un grupo especial. Para los Oficiales el INM busca a agentes con antecedentes en trabajo social o interés en tratar con niños, lo cual es fundamental para realizar la labor eficazmente. Aun así, los criterios de selección de los candidatos no parecen estar claramente definidos. La capacitación es breve y, hasta el momento, no incluye una convivencia con menores de edad en los albergues del DIF. Además, algunos agentes han manifestado no contar con el apoyo institucional para poner en práctica lo aprendido. Los OPIs son numéricamente limitados y no están en condiciones de dar cobertura en todas las estaciones migratorias y estancias provisionales del país. Su desempeño es variable, al parecer porque no tienen la capacidad o la voluntad de dar un adecuado seguimiento a los niños hospedados en albergues del DIF. En ciertos lugares los Oficiales no se presentan con regularidad en las instalaciones del DIF, mucho menos cuando la estancia de los menores de edad se prolonga. El hecho de que los OPIs ejerzan tanto el control migratorio, representando así al Estado mexicano que pretende expulsar a los migrantes indocumentados, como la protección, provoca una aparente contradicción que dificulta el ganarse la confianza de los menores de edad. Estas circunstancias hacen pensar que las dos funciones deberían separarse. Además, las atribuciones de los OPIs deberían formar parte de la formación de todos los agentes de migración a fin de que éstos aprecien plenamente las necesidades de la población migrante que atienden.

La Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes. La mencionada Estrategia fue dada a conocer luego de la matanza de 72 migrantes en el municipio tamaulipeco de San Fernando, en agosto de 2010. Comprende cinco Líneas de Acción cuya implementación requiere de un fortalecimiento institucional de las dependencias participantes (la SEGOB, el INM, la Secretaría de Seguridad Pública, la CNDH y la PGR). El *Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrantes*, que sustenta la Estrategia, establece los compromisos entre las partes. El documento también

crea un Grupo de Trabajo para que realice el seguimiento y evaluación de las distintas actividades, pero no expone los indicadores que se requieren para este propósito. Si bien la Dirección de Control y la Verificación Migratoria del INM cuenta con una lista de indicadores relativos a los compromisos asumidos por el Instituto en el Convenio Marco, éstos son eminentemente cuantitativos y además pocos, ya que no logran medir los alcances de los compromisos en todas sus facetas. Después de casi tres años de haber sido anunciada, la *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes* ha logrado muy pocos avances, estando éstos limitados a acciones que carecerán de utilidad en ausencia de un seguimiento (como los convenios) y a acciones que se debieron haber hecho de todas formas (como la publicación de instrumentos jurídicos, las capacitaciones, el intercambio de información y la entrega de folletos). Hasta la fecha queda por demostrarse el valor agregado que tenga la Estrategia en cuanto a la protección de migrantes y la asistencia a víctimas del delito.

La Visa Humanitaria. La visa humanitaria, otorgada a víctimas o testigos de delitos, tiene vigencia de un año y les permite a sus beneficiarios dar seguimiento a su proceso penal. Hasta la fecha, han sido pocas las visas solicitadas y otorgadas, y los tiempos de resolución de los trámites varían considerablemente entre las Delegaciones Federales. El reducido número de solicitudes de visa humanitaria presentadas hasta la fecha, parecería evidenciar el poco interés de los migrantes en obtener este documento de estancia legal. Esto podría deberse a la falta de interés en dar seguimiento a las denuncias o al poco conocimiento de la existencia o la complejidad del trámite, o a su necesidad o urgencia por regresar a su lugar de origen y salir del país. Sin embargo, también se ha encontrado que en lugar de emitir una visa humanitaria, el INM prefiere otorgar oficios de salida, que tienen una vigencia de 15 días y no les permiten a las personas realizar el debido seguimiento a sus denuncias. Otras dificultades se refieren a que sin el apoyo de las OSC difícilmente los migrantes logran sacar la visa humanitaria y que, al momento en que el Ministerio Público cierra su expediente, los migrantes pierden su estatus de víctimas y su proyecto de vida se vuelve incierto. Una regularización más efectiva implicaría facilitarles a los migrantes no sólo alojamiento o trabajo, sino fortalecer su soporte social.

El Control y la Verificación Migratoria

El Uso de la Fuerza. Hasta la fecha, el Instituto Nacional de Migración no cuenta con un protocolo de regule el uso de la fuerza por parte de sus servidores públicos. Según el INM, esta omisión se debe a que sus agentes no están autorizados a portar y usar armas o equipo de sometimiento de ningún tipo. Sin embargo, a raíz de la cuestión está una confusión entre el uso de armas y el uso de la fuerza. Por lo último se entiende no solamente la fuerza letal y la no letal, sino también la fuerza no física o fuerza psicológica, que incluye la persuasión verbal o física (como sacar una macana), amenazas de utilizar la fuerza física o de otro tipo, y factores como la postura y actitud del agente, o el número de agentes presentes en el incidente.

En el curso de distintas acciones de control y verificación, incluidas la detención y las deportaciones, los agentes tienen amplias oportunidades de recurrir al uso de la fuerza contra los migrantes y causarles daño, aunque sea de manera no intencionada. En los operativos, para los cuales el INM puede pedir la colaboración de otras instituciones, aunque el cómo y el qué de esta colaboración no quede claro en la práctica, pueden estar actuando otros agentes del Estado que están autorizados a portar y usar armas de fuego, tales como los policías federales. Estos últimos también pueden intervenir para contener incidentes de seguridad, tales como motines, agresiones contra el personal o fugas. Debido a que en estos escenarios los migrantes están expuestos a sufrir un daño a su integridad, resulta alarmante que el INM no haya diseñado un protocolo que regule el uso de la fuerza y que les dé criterios de actuación a los agentes.

Los Operativos. Uno de los principales acuerdos de los distintos actores entrevistados fue identificar los operativos y los procedimientos en los que se cometen mayores violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Se reconoce que, a través de los años, una de las constantes ha sido el uso de la violencia para detener a los migrantes: hasta el año 2008, era frecuente el uso de armas en los operativos, mientras que ahora se recurre al uso de la fuerza física (golpes, empujones). En cuanto a algunos hechos de corrupción como el soborno, existen contrastes en las opiniones: para algunos entrevistados su existencia es clara y hacen posible la trata de personas y el secuestro; para otros, no existen actos de corrupción, pero sí una falta de acciones y claridad en los protocolos que permitan luchar contra estos fenómenos.

Las Extorsiones. En relación con el anterior aspecto, quienes consideran que existen actos de corrupción establecen que existe colusión de los agentes con el crimen organizado para obtener ganancias con el uso y traslado de los migrantes. Muchos de los relatos coinciden en afirmar que los agentes entregan a los migrantes a los diferentes cárteles, de quienes reciben determinadas sumas de dinero, dependiendo de la nacionalidad y sexo del migrante.

Una de las causas de estos hechos radica, de acuerdo con los entrevistados, en la falta de control y supervisión de lo que ocurre a nivel local dentro de cada una de las Delegaciones. Sin embargo, algunos agentes no parecen evidenciar integridad e identificación con la situación del migrante; queda por identificar si los bajos salarios que perciben los agentes son una causa para realizar extorsiones, colaborar en la trata y secuestro de migrantes y recibir sobornos. También es posible que muchos de los agentes actúen bajo amenaza de los grupos en mención. Lo cierto es que en la literatura, por citar un ejemplo, existe un claro reconocimiento sobre la necesidad de generar incentivos positivos para evitar que las personas se desvíen de los Acuerdos, tales como los salarios, la formación y la existencia de horizontes temporales amplios en las obligaciones generadas.

La Detención Migratoria

Las Condiciones. Debido a su designación como instalaciones de seguridad nacional, los centros de detención migratoria tienen un carácter carcelario tanto por su apariencia física como por las reglas que rigen la estancia en estos lugares. Hace algunos años, el INM dejó de habilitar locales de detención preventiva como estaciones migratorias y empezó a mejorar las condiciones en las estaciones migratorias de una manera notable. Sin embargo, estos cambios no necesariamente implican una mejora en el trato que reciben los migrantes. De hecho, siguen prevaleciendo deficiencias tanto en la implementación de los procedimientos, como en la atención ofrecida a las personas en distintos ámbitos, desde la alimentación hasta el servicio médico. Dependiendo de los resultados de los operativos, las estaciones migratorias pueden experimentar hacinamiento en determinados momentos. El repentino incremento de la población detenida afecta, a su vez, las condiciones de higiene en las instalaciones, incluida la limpieza de los pisos y baños, así como el estado de los colchones y cobijas. La habitual falta de información sobre la duración de la estancia y el proceso de deportación causa cierta incertidumbre y frustración entre los migrantes, contribuyendo así a distintos incidentes de seguridad. La contención de éstos puede complicarse debido a la falta de un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios. Igualmente crítica es la comunicación en casos de emergencia, ya que en horas nocturnas los migrantes están encerrados en sus celdas, cuyas puertas no se abren automáticamente sino con llave.

El Trato. El trato a los migrantes depende en gran medida del desempeño individual y del número de los agentes y funcionarios que se encuentren laborando en las estaciones migratorias. Asimismo, se ve influenciado por la duración de la detención, cuya prolongación causa sensaciones de aburrimiento y

frustración entre las personas detenidas. Con el paso del tiempo, cuestiones como la reducida comunicación telefónica, la poca variedad de la alimentación y la escasez de actividades recreativas, vuelven a ser percibidas como más agudas. La deficiencia más grave concierne la atención médica, ya que muchas estaciones migratorias no cuentan con servicio médico permanente. Asimismo, se observan carencias en la atención psicológica y psiquiátrica, así como debilidades en la detección y tratamiento de síndromes de abstinencia. Por otra parte, existe, en ocasiones, poca disponibilidad de kits de enseres básicos, por lo cual se recurre a la entrega de detergente para el aseo personal, aunque su uso puede causar afectaciones de la piel. Es de valorar positivamente que, a diferencia de la mayoría de los centros de detención migratoria, la EM de Ciudad Juárez cuenta con servicio de lavandería. La disponibilidad de este servicio podría ser menos factible en estaciones migratorias con altos números de migrantes, pero ofrecería beneficios para la salud e higiene de los migrantes, ya que no se encontrarían constantemente rodeados por ropa mojada.

Las Prácticas Nocivas e Ilícitas. En las estaciones migratorias es común la comisión de diversas prácticas nocivas, si no ilícitas, cuya ocurrencia se debe, en gran parte, a la contratación de personal no idóneo, los bajos salarios, así como la falta de supervisión y control del personal en servicio. A pesar de que las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales* prohíben cualquier actividad de carácter mercantil en dichas instalaciones, se permite la adquisición –por compra directa o por pedido– de diversos productos, tales como café, agua, refrescos, palomitas, galletas, chicle, papas fritas, cigarrillos y tarjetas telefónicas. De esta manera, se están introduciendo objetos que pueden poner en peligro la vida de las personas, tales como los cigarrillos que pueden ser usados para provocar incendios. Además, el personal del INM y los migrantes lucran con la venta de productos dentro de las estaciones migratorias, aprovechando el desconocimiento de los precios locales por parte de muchas personas o el hecho de que éstas se ven obligadas a adquirir tarjetas telefónicas para poder realizar llamadas. En ciertas estaciones migratorias, como la de Acayucan, migrantes de distintas nacionalidades, sobre todo la cubana, adquieren productos a través del personal de limpieza y los venden a otros migrantes por un precio mucho más elevado. El arreglo que complementa estas actividades comprende la posibilidad de que agentes del INM recojan el dinero que familiares de los migrantes detenidos depositan en Western Union o MoneyGram. Como los migrantes desconocen las comisiones que se cobran, también ignoran si los agentes guardan una parte del dinero para sí mismos. Por otra parte, es recurrente la venta de drogas, especialmente en la EM de Iztapalapa. Asimismo, en distintos centros de detención migratoria se reportan hechos –posibles o actuales– de extorsión a migrantes por parte de personal del INM. Resalta que la extorsión, sea intentada o consumada, se da especialmente con ciudadanos de países más distantes, ya que están dispuestos a pagar fuertes sumas de dinero para evitar la deportación y la necesidad de volver a emprender un viaje muy largo.

Las Alternativas a la Detención. En México es reciente aún el debate sobre las alternativas a la detención migratoria. En vista de que los migrantes indocumentados, al ingresar irregularmente al país, no cometen un delito sino una falta administrativa, no deberían estar privados de su libertad. No obstante, en lugar de ser la excepción, en México la detención migratoria se ha vuelto una normalidad. Aunque la figura de la custodia ya permite, bajo cumplimiento de ciertos requisitos, el alojamiento de migrantes indocumentados por parte de actores privados, tales como las organizaciones de la sociedad civil o los cónsules, los requisitos suelen ser demasiado onerosos como para hacer de la custodia una figura ampliamente utilizada. En estos momentos, la Ley de Migración únicamente establece las alternativas a la detención para los NNA migrantes no acompañados. Bajo el liderazgo de IDC Américas, se está implementando un proyecto piloto que demostrará si las alternativas a la detención migratoria son viables en un país de tránsito como México. Si fuera así, se podría abogar a la aplicación de las alternativas no sólo para los NNA, sino también para otros perfiles de migrantes, tales como las mujeres embarazadas y los solicitantes de asilo o refugio.

La Deportación de Migrantes Indocumentados

La Falta de Monitoreo Externo. Similar a lo que sucede con los operativos de control migratorio, las deportaciones suelen estar ocultas a la luz pública. Por consiguiente, se cuenta con poca información empírica sobre el trato a los migrantes tras la salida de las estaciones migratorias. Si bien el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala solía realizar un monitoreo de las repatriaciones en la frontera México-Guatemala, por recortes presupuestarios se dejó de hacer para enfocarse en las deportaciones emprendidas por Estados Unidos. Esta laguna sugiere que es apremiante un mecanismo de monitoreo por parte de organismos de derechos humanos, sean públicos o privados.

El Trato a los Migrantes. Con base en testimonios de migrantes, defensores de derechos humanos reportan que agentes del INM les quitan a los deportados sus pertenencias al dejar las estaciones migratorias. Entrevistas realizadas a migrantes también dan cuenta de que se dan repatriaciones luego de recientes salidas del hospital, cuando las personas aún experimentan dificultades de caminar. Si bien se han dado a conocer distintos vejámenes hacia los migrantes, éstos suelen no hacer denuncias formales, en parte por temor a represalias.

Las Extorsiones. Una problemática de notable recurrencia son las extorsiones a migrantes indocumentados económicamente más cómodos, generalmente de nacionalidad cubana, china o india. Luego de su ingreso a las estaciones migratorias se les ofrece un oficio de salida a cambio de pagos muy significativos. Quienes no se encuentran en condiciones de hacer los pagos necesarios, son deportados. Las restricciones migratorias, que implican requisitos más onerosos para extranjeros de ciertas nacionalidades, facilitan la corrupción en esta parte del proceso administrativo.

Una Política Migratoria Regional

Si bien el Instituto Nacional de Migración tendrá que realizar cambios tanto en aspectos de gestión institucional como en la gestión migratoria, a efecto de que su accionar sea más transparente y el trato a los migrantes más apegado a los derechos humanos, el tema migratorio va mucho más allá del accionar del INM. Los gobiernos de Centroamérica y de México tendrán que incrementar el desarrollo en las comunidades para que las personas tengan la opción, pero no la necesidad, de migrar en pos de alcanzar un mejor estándar de vida. El gobierno de Estados Unidos de América, por su parte, tendrá que elaborar una reforma migratoria que logre tanto satisfacer las demandas de su mercado laboral, como permitir a personas extranjeras en busca de opciones laborales, a establecerse en ese país en condiciones de dignidad y seguridad.⁴⁸² En este contexto, Estados Unidos tiene la oportunidad de invertir menos recursos en la seguridad fronteriza, que en años recientes ya ha sido fortalecida ampliamente, y de destinar más recursos al fortalecimiento institucional (por ejemplo, una academia de formación migratoria en México) o al desarrollo comunitario en Centroamérica.⁴⁸³

A menos que cambie el *statu quo* de la política migratoria y el enfoque asociado a seguridad nacional, no disminuirá la presión sobre México –especialmente sobre el INM– de frenar los flujos de migrantes indocumentados mediante la detección, detención y deportación. Si a esto se suman –en el caso del INM– la falta de procedimientos en determinados áreas (tales como el uso de la fuerza), las actuales deficiencias en el reclutamiento y la capacitación del personal, los bajos salarios del personal de base, las restricciones migratorias que no hacen nada más que fomentar la corrupción, así como los débiles mecanismos de supervisión y control, es poco probable que mejore el actuar de los servidores públicos del INM, en detrimento de los derechos de los migrantes.

482 Demetrios G. Papademetriou, Doris Meisner y Eleanor Sohnen, *Thinking Regionally to Compete Globally: Leveraging Migration & Human Capital in the U.S., Mexico, and Central America* (Washington, DC: Migration Policy Institute y Woodrow Wilson Center, 2013).

483 Adam Isacson y Maureen Meyer, *Beyond the Border Buildup: Security and Migrants Along the U.S.-Mexico Border* (Washington, DC: WOLA, 2012).

Recomendaciones Generales:

1. Dejar de ver la migración desde la óptica de la seguridad nacional para abordarla desde el enfoque de la seguridad ciudadana. Asimismo, levantar la declaratoria mediante la cual el Instituto Nacional de Migración se convirtió en instancia de seguridad nacional.
2. Impulsar una reestructuración del Instituto Nacional de Migración para que resulte fortalecido tanto en su administración interna como en sus procedimientos.
3. Reorientar el gasto del Instituto Nacional de Migración para que los recursos de los que disponga se inviertan en menor grado en operativos en el interior del país y en mayor grado en la profesionalización del Instituto.
4. Crear una instancia ciudadana de vigilancia externa sobre el Instituto Nacional de Migración para que sus sistemas de rendición se amplíen y se fortalezcan y, a fin de cuentas, el INM logre mayores avances en su profesionalización y su respeto a los derechos de los migrantes.
5. Ampliar el acceso a la información e incrementar la transparencia para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer sobre el quehacer administrativo y operativo del Instituto Nacional de Migración y puedan promover, si fuera necesario, mejoras institucionales y de procedimientos.
6. Desarrollar mecanismos de supervisión y control que les permitan a los mandos medios y superiores del Instituto Nacional de Migración enterarse de las acciones y posibles omisiones de sus subordinados y, si fuera necesario, de tomar las medidas preventivas y/o correctivas correspondientes.
7. Fortalecer la comunicación y coordinación interna del Instituto Nacional de Migración, para que los procedimientos administrativos y operativos se cumplan y se realicen según el marco normativo.
8. Profesionalizar y armonizar los procesos de reclutamiento, selección y nombramiento de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, para que el personal tenga los niveles de educación, experiencia e integridad que requiere para sus labores.
9. Instaurar un programa de formación inicial y desarrollar los actuales programas de capacitación para que el Instituto Nacional de Migración cuente con personal bien preparado desde el ingreso y pueda evaluar la aplicación de conocimientos por parte de los agentes y funcionarios.
10. Crear un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte de los agentes migratorios e impartir la capacitación correspondiente para que el personal del Instituto Nacional de Migración esté debidamente instruido en la prevención y provención de conflictos.
11. Ampliar y facilitar el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración para que más personas y organizaciones, incluido el gremio periodístico, puedan inspeccionar las instalaciones y entrevistarse con migrantes sobre el trato y las condiciones brindados a estos últimos.

Recomendaciones Específicas:

Al Instituto Nacional de Migración

Gestión Institucional:

1. Actualizar anualmente todos los manuales de organización y de procedimientos para que los procesos organizacionales y migratorios puedan llevarse a cabo debidamente.
2. Crear e implementar todos los protocolos que se requieran para mejorar la atención a los migrantes y garantizar el pleno respeto a sus derechos. Diseñar, de manera urgente, un protocolo que regule el uso de la fuerza por parte del personal del INM para que los criterios de actuación en situaciones –potencialmente– conflictivas no queden a discreción de los servidores públicos.
3. Publicar todos los manuales de organización y de procedimientos a fin de transparentar la gestión del INM.
4. Difundir ampliamente el marco jurídico-administrativo del INM entre todo el personal a fin de que éste conozca y sepa aplicar los procedimientos establecidos.
5. Unificar los criterios de actuación y reducir los márgenes de discrecionalidad de las Delegaciones Federales, a fin de otorgarles a los migrantes la seguridad jurídica que les corresponde bajo el marco de la Ley.
6. Reorientar el gasto para que los recursos se inviertan en menor grado en operativos en el interior del país y en mayor grado en la profesionalización del Instituto y en su labor administrativa en los puntos de internación así como en las oficinas de trámite.
7. Revisar los perfiles de puestos de los agentes y funcionarios en todos los niveles y realizar el reclutamiento en estricta conformidad a ellos, a fin de que el personal tenga los antecedentes académicos y laborales, así como los estándares morales y éticos que su cargo requiere.
8. Reclutar al personal del INM entre graduados de carreras afines a la migración y los derechos humanos, no perfiles policiales, a fin de que el INM sea el ente administrativo que debe de ser y no adquiera la visión y el actuar de una institución policial.
9. Abstenerse de reclutar a personal con base en vínculos personales, familiares o políticos, con el fin de eliminar favoritismos dentro del INM.
10. Establecer el servicio profesional de carrera para que el INM cuente con una sólida plantilla de profesionistas y se reduzcan los frecuentes cambios de personal.
11. Establecer una academia de formación migratoria en la que se impartan tanto los cursos de formación inicial como los cursos de capacitación permanente, a fin de que los futuros y actuales servidores públicos del INM, en todos los niveles, tengan los conocimientos requeridos desde su ingreso al Instituto. Si la escasez de recursos impidiera la creación de la academia, se podría pensar en un proyecto similar al de la Academia Internacional para la Aplicación de la Ley (ILEA, por sus siglas en

inglés) en San Salvador, la cual en su fase inicial fue financiada por Estados Unidos y, en una fase posterior, el país receptor asumió los costos de operación.

12. Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas a fin de ampliar el número de instalaciones y de instructores, para que las capacitaciones se puedan impartir en las distintas regiones y se reduzcan los costos de viaje, se cuente con instalaciones adecuadas para los cursos especializados que requieren tomar los agentes del INM y de los Grupos Beta, y se amplíe la plantilla de instructores.
13. Revisar el programa de capacitaciones a fin de asegurar que la oferta académica sea progresiva.
14. Establecer criterios objetivos de selección de participantes para asegurar que todo el personal tenga las mismas posibilidades de acceder a los cursos que respondan a sus intereses y necesidades, y le permitan desarrollar su plan de carrera.
15. Crear e implementar una estrategia de capacitación a fin de contar con una oferta académica coherente y crear una cultura de respeto a los derechos humanos dentro del INM.
16. Establecer y aplicar, sin excepciones, exámenes de conocimiento a todos los participantes de los cursos de formación inicial y de capacitación a fin de determinar el nivel de conocimientos adquiridos.
17. Establecer e implementar un sistema de seguimiento para las capacitaciones a fin de determinar de qué manera los agentes y funcionarios apliquen lo aprendido en su quehacer diario.
18. Establecer medidas que coadyuven en la economía del personal de base y dignificar sus condiciones de trabajo, a fin de compensar los bajos salarios y fomentar un desempeño de excelencia.
19. Fortalecer el sistema de promociones para que la promoción deje de ser casi exclusivamente de movilidad y sea, principalmente, de ascenso. En cuanto se desocupe una plaza superior, dar preferencia a candidatos calificados internos sobre candidatos externos. Asimismo, transformar el sistema de promociones de tal manera que el ascenso cubra todos los niveles, permitiendo que –con el tiempo– un agente federal de migración se pueda convertir en Comisionado del Instituto.
20. Realizar controles de confianza específicos y aplicarlos –sin excepción– a todos los agentes y funcionarios, para el ingreso, la permanencia y la promoción, a fin de reducir actitudes discriminatorias, así como conductas delictivas y violatorias de los derechos humanos.
21. Colaborar activamente con el Órgano Interno de Control y las Procuradurías de Justicia para investigar, procesar y sancionar administrativa o penalmente a los servidores públicos que hayan cometido un acto de corrupción, un delito o una violación a los derechos humanos.
22. Diseñar e implementar un sistema de sanciones que prevea la aplicación de sanciones contundentes, más allá de la separación del cargo. Además, publicar los detalles de cada sanción, incluido el nombre del servidor público, así como el tipo y causal de la sanción, a fin de contrarrestar la impunidad y restablecer la credibilidad de y confianza en el INM.
23. Dejar de considerar la sindicalización de los trabajadores del INM como un obstáculo para su cese,

en caso de que hubieran cometido un acto ilícito o violatorio de los derechos humanos, y colaborar activamente con las instancias de investigación a fin de sustentar los casos contra dichos servidores públicos.

24. Diseñar e implementar un sistema de supervisión que permita un efectivo control del personal en servicio, independientemente de la labor realizada y el lugar de operación, para que los mandos medios y superiores estén enterados, en todo momento, de las acciones de sus subordinados y, si fuera necesario, puedan tomar las medidas necesarias.
25. Asegurar que el personal del INM, sin excepción, porte el uniforme en horas laborales. Instruir que los apellidos del personal estén cosidos en el uniforme a fin de que quienes sean atendidos por los servidores públicos, puedan identificarlos por su nombre.
26. Garantizar, independiente de los cambios estructurales, que el Órgano Interno de Control en el INM tenga el número de personal que requiera para realizar una labor efectiva.
27. Diseñar e implementar un sistema de rendición de cuentas más holístico que permita una colaboración efectiva entre los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas. Establecer un organismo de vigilancia ciudadano que monitoree y evalúe, de manera independiente e imparcial, el desempeño del INM en todas sus facetas y publique sus hallazgos, con el fin de fortalecer la gestión del Instituto.
28. Ampliar y mejorar los indicadores a fin de permitir evaluaciones cuantitativas y cualitativas más precisas tanto del personal, como de los programas del INM.
29. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos cuantitativos y cualitativos a fin de ampliar y profundizar el análisis de las distintas dinámicas migratorias, de los abusos contra migrantes y de las acciones tomadas por parte del Instituto Nacional de Migración.
30. Permitir que las encuestas de satisfacción se realicen anualmente, en los distintos lugares de operación del INM, y por un ente externo al Instituto a fin de garantizar la imparcialidad de los hallazgos obtenidos.
31. Contemplar la creación de una plataforma de transparencia que –con la debida protección de datos personales– les permita a terceros interesados dar seguimiento a la duración y el procedimiento de deportación de los migrantes detenidos en las estaciones migratorias y estancias provisionales.
32. Profesionalizar –a través del reclutamiento de personal especializado, la paulatina digitalización de los expedientes, y mejoras en la clasificación y conservación de los registros– el archivo del INM, con el fin de optimizar la gestión del acervo documental.
33. Facilitar la consulta pública del archivo del INM a fin de transparentar la gestión institucional y migratoria por parte del Instituto.

Protección y Asistencia:

34. Establecer criterios objetivos para la selección de los candidatos a Oficiales de Protección a la Infancia, con el fin de que personas con un perfil idóneo obtengan esta especialidad.
35. Incluir, a mediano y largo plazo, la capacitación de los OPIs en la formación de todos los agentes de migración a fin de generalizar la mejora en la atención a los grupos vulnerables.
36. Contemplar el reclutamiento de candidatos externos que cuenten con una formación especializada en el tratamiento de grupos vulnerables y puedan dedicarse exclusivamente a su acompañamiento, el tiempo que sea necesario.
37. Revisar el actual despliegue de los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta) a fin de que sus integrantes se encuentren laborando en las zonas del país donde más se necesita su asistencia.
38. Asegurar que los integrantes de los Grupos Beta cumplan el perfil establecido, con el fin de contar con agentes de protección que muestren –sin excepción– un compromiso con los derechos de los migrantes.
39. Asegurar que los integrantes de los Grupos Beta no desincentiven las quejas de derechos humanos por parte de los migrantes.
40. Empezar un estudio de impacto de los Grupos Beta a fin de determinar su posible rediseño y la conveniencia de su permanencia dentro del INM. Específicamente, valorar su incorporación a Protección Civil y –a mediano y largo plazo– su posible desaparición, conforme avance el diseño e implementación de una política migratoria regional menos restrictiva, así como la mejora de la situación de seguridad en México, ya que los Grupos Beta responden únicamente a la necesidad de los migrantes indocumentados de viajar clandestinamente y por zonas de alta peligrosidad.
41. Colaborar activamente con otras dependencias del Estado mexicano en la prevención y el combate a los delitos cometidos en contra de migrantes.
42. Asegurar que las Delegaciones Federales no desincentiven las solicitudes de visa humanitaria ni den preferencia al otorgamiento de un oficio de salida. Asegurar que los beneficiarios de la visa humanitaria encuentren todo el apoyo social e institucional que requieran para dar seguimiento a su caso y continuar con su proyecto de vida.

Control y Verificación Migratoria:

43. Precisar los criterios de actuación de las corporaciones de seguridad que participen en acciones de control migratorio a solicitud y bajo el mando del INM, a fin de minimizar posibles abusos contra los migrantes.
44. Cesar los operativos de control migratorio en el interior de la República y limitar las revisiones migratorias a los puntos de internación en el país, a fin de terminar las persecuciones y reducir las violaciones a los derechos de los migrantes.

Detención Migratoria:

45. Ampliar el acceso tanto a las estaciones migratorias y estancias provisionales, como a los migrantes detenidos a fin de transparentar la gestión de dichos centros y permitir la realización irrestricta de un monitoreo de derechos humanos, asesoría legal y labores periodísticas.
46. Reducir, en lo más posible, la duración de la detención migratoria a fin de que personas que hayan cometido una falta administrativa y no un crimen, no se encuentren innecesariamente privadas de libertad. Agilizar los traslados entre estaciones migratorias y estancias provisionales para reducir los tiempos de detención.
47. Convertir, en el corto a mediano plazo, las estaciones migratorias en instalaciones más amplias a fin de que las personas detenidas tengan más espacio para el esparcimiento.
48. Asegurar que los migrantes detenidos estén debida y oportunamente informados de la duración de la detención y de su proceso de deportación con el fin de reducir la incertidumbre y posibles conflictos.
49. Garantizar que los migrantes detenidos reciban defensa letrada, si así lo desean, a fin de que puedan ampararse contra el procedimiento administrativo que enfrentan.
50. Asegurar que los migrantes estén debidamente informados de su derecho de solicitar asilo o refugio y evitar que se desincentiven dichas solicitudes a fin de que reciban toda la protección que les corresponda bajo el marco de la Ley.
51. Garantizar que los migrantes tengan suficiente acceso a la comunicación telefónica. Buscar, en lo posible, que reciban una llamada gratis y que puedan recibir llamadas a fin de reducir la compra de tarjetas telefónicas. En este contexto, buscar el patrocinio de empresas privadas para reducir la carga económica tanto para el INM como para los migrantes.
52. Unificar los criterios de atención a migrantes a fin de que los servicios brindados en todos los centros de detención migratoria tengan los mismos estándares de calidad.
53. Garantizar –a través de reclutamiento de personal especializado y/o la celebración de convenios– la calidad y la disponibilidad ininterrumpida del servicio médico a fin de que los migrantes reciban la atención médica que requieran.
54. Asegurar que la revisión médica se realice con la debida rigurosidad a fin de detectar y responder adecuadamente a enfermedades, el síndrome de abstinencia y otras condiciones médicas para brindarles a los pacientes el tratamiento que requieran y evitar agresiones por parte de los afectados.
55. Garantizar la disponibilidad de medicamentos, incluidos los analgésicos que puedan requerir los migrantes mutilados, y asegurar que los medicamentos no tengan una fecha próxima de caducidad.

56. Garantizar –a través del reclutamiento de personal especializado y/o la celebración de convenios– la disponibilidad de la atención psicológica y psiquiátrica a fin de que personas con enfermedades de salud mental, migrantes víctimas de delitos y migrantes mutilados reciban el tratamiento que requieran.
57. Colaborar activamente con organismos públicos y privados para que los migrantes mutilados reciban sus prótesis durante su estancia en México.
58. Colaborar con instituciones públicas y privadas en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria a fin de que, a mediano y largo plazo, la detención migratoria deje de ser la regla y se convierta en una excepción.

Deportación:

59. Garantizar que los migrantes enfermos o mutilados que no estén en condiciones óptimas, no sean devueltos a su país de origen.
60. Garantizar que los servidores públicos del INM no cometan vejámenes de ningún tipo contra los migrantes, tras su salida de las estaciones migratorias y estancias provisionales.

A la Secretaría de Gobernación

61. Sanear, de manera urgente, los cuerpos de seguridad pública, para que los agentes del Estado protejan a todas las personas en territorio mexicano, sobre todo las más indefensas, en lugar de atentar contra ellas.
62. Asegurar que las corporaciones de seguridad –a través de la prevención y la investigación, no el combate frontal a los grupos delictivos– disminuyan los actos de crimen y de violencia en todo el territorio mexicano, incluidas las rutas migratorias.
63. Contemplar el despliegue de policías en los alrededores de albergues públicos y privados que den refugio a migrantes víctimas o testigos de delitos, con el fin de asegurar que dichos lugares cuenten con la debida seguridad.
64. Coadyuvar, a través de la Unidad de Política Migratoria, a construir una política migratoria regional que involucre a Estados Unidos, México y Centroamérica, a fin de definir un enfoque coherente, más humano e integral hacia la migración.
65. Incrementar la cantidad y calidad de la investigación académica del Centro de Estudios Migratorios, de la Unidad de Política Migratoria, mediante la elaboración de más estudios cualitativos, así como la celebración de convenios con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de ampliar y profundizar los conocimientos científicos sobre la migración en México y las autoridades migratorias.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores

66. Coadyuvar –a través de sus respectivas Subsecretarías– en la construcción de una política migratoria regional para Estados Unidos, México y Centroamérica a fin de que –en el mediano a largo plazo– se logre una política y una gestión migratoria más humana y más acorde a las necesidades laborales en la región.
67. Coadyuvar en la protección de los derechos de los migrantes en México, independientemente de su estatus migratorio, en vez de meramente defender al Estado mexicano en contra de acusaciones de violaciones de los derechos humanos.

Al Sistema Nacional ara el Desarrollo Integral de la Familia

68. Fortalecer la cooperación entre el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia y los Oficiales de Protección a la Infancia a fin de brindar una protección más eficaz a los grupos vulnerables.
69. Colaborar activamente en el desarrollo de alternativas a la detención migratoria a fin de que –a mediano a largo plazo– la detención migratoria se convierta en una excepción y los migrantes indocumentados puedan esperar la resolución de su situación migratoria en lugares más dignos.

A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

70. Actuar de una manera independiente y anteponer el compromiso con los derechos humanos al compromiso con cualquier agenda política y/o personal.
71. Actuar menos como una burocracia de derechos humanos que ponga énfasis en la recepción de quejas y la emisión de recomendaciones específicas, y actuar más como un auténtico organismo de defensa de los derechos humanos que investigue y denuncie las violaciones a los derechos de los migrantes de una manera más proactiva.
72. Asegurar que el personal contratado no haya cometido ilícitos o actos violatorios de los derechos humanos en el marco de sus labores ejercidas en otras instituciones.
73. Incrementar el número de personal, especialmente en las Oficinas Foráneas, a fin de poder incrementar el número de visitas efectuadas a los centros de detención migratoria y el número de entrevistas realizadas a migrantes.
74. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos sobre violaciones a los derechos de los migrantes a fin de responder oportunamente a las solicitudes de información, detectar patrones en las violaciones a los derechos humanos denunciadas y publicar –mediante informes y recomendaciones generales– minuciosos análisis de dichos abusos.
75. Publicar un mayor número de informes y recomendaciones generales sobre las violaciones a los

derechos de los migrantes así como el actuar del INM a fin de permitir un mejor conocimiento de la situación de los migrantes y el desempeño del Instituto.

76. Incrementar la colaboración con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos a fin de mejorar el monitoreo de los derechos de los migrantes tanto en los centros de detención migratoria como en otros lugares de operación del INM.
77. Aumentar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de ampliar y fortalecer el monitoreo de derechos humanos en los centros de detención migratoria y mejorar la protección y atención a migrantes.

A las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

78. Revisar los perfiles de puesto a fin de asegurar que las personas que entrevisten y/o atienden a migrantes tengan los conocimientos y habilidades necesarias para esta labor.
79. Dejar de considerar la migración como un asunto federal que únicamente le compete a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y jugar un mayor papel en el tema en sus respectivas jurisdicciones.
80. Incrementar su coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las organizaciones de la sociedad civil a fin de ampliar y profundizar el monitoreo de los derechos de los migrantes tanto en los centros de detención migratoria como en otros lugares de operación del INM.

Al Centro Nacional de Certificación y Acreditación

81. Modernizar el modelo nacional de controles de confianza a fin de permitir la evaluación de riesgos específicos, reducir el número de pruebas inconclusas y garantizar que las instituciones públicas cuenten con el personal idóneo.

A la Procuraduría General de la República

82. Fortalecer su capacidad investigativa y realizar investigaciones eficaces que logren reducir la impunidad en casos de violaciones a los derechos de los migrantes.
83. Realizar investigaciones sobre las casas de envío de dinero a fin de aprehender a las personas que cobren dinero ilegalmente y reducir el delito de la extorsión contra los migrantes.

Al Consejo de Seguridad Nacional

84. Levantar la designación del INM como instancia de seguridad nacional a fin de transparentar la gestión institucional y migratoria por parte del INM, incluido el acceso a las estaciones migratorias y

estancias provisionales, y permitir que la política y gestión migratoria se ejecuten bajo un enfoque de seguridad ciudadana.

Al Sistema de Salud Pública

85. Interpretar la Ley de Migración de una manera holística, así como colaborar con otras instituciones públicas y privadas, a fin de brindarles a los migrantes toda la atención médica, psicológica y psiquiátrica que necesiten, incluida la provisión de prótesis a los migrantes que sufrieron una mutilación en su paso por México.

A las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en todos sus Niveles

86. Mejorar la recopilación y el almacenamiento de datos cuantitativos y cualitativos para ampliar y profundizar el análisis de la migración en México, los abusos contra los migrantes y las acciones institucionales.

87. Fortalecer la colaboración interinstitucional para mejorar la protección y atención a migrantes.

A la Presidencia de la República

88. Construir políticas más integrales y eficaces de seguridad y desarrollo que permitan reducir de una manera sostenible los niveles de crimen y de violencia, así como proveer más oportunidades dignas de educación y de trabajo, a fin de que la migración sea un derecho y no una necesidad.

Al Congreso de la República

89. Asumir una posición política mucho más decidida, proactiva e informada hacia la promoción y el respeto de los derechos de los migrantes.

90. Establecer criterios claros que faciliten el acceso a las estaciones migratorias y estancias provisionales a fin de ampliar y profundizar el monitoreo de derechos humanos y la asesoría legal en dichos centros.

91. Reducir las restricciones migratorias a fin de minimizar la corrupción que se pueda dar en los procesos de internación y regularización migratoria.

Al Sector Académico

92. Ampliar y profundizar las investigaciones –mediante el uso de métodos innovadoras– sobre los actores de la migración y las acciones de las autoridades migratorias.

93. Realizar investigaciones sobre la efectividad de los controles de confianza aplicados en el Instituto Nacional de Migración.

A las Organizaciones de la Sociedad Civil

94. Lograr su consolidación financiera a fin de reclutar y retener a personal académicamente preparado, alcanzar la profesionalización institucional y maximizar el impacto de su trabajo.
95. Superar las divisiones ideológicas y de incidencia a fin de incrementar la colaboración entre actores con ideas afines, consolidar su voz política y fortalecer la protección y atención a migrantes.
96. Fortalecer su capacidad investigativa y de incidencia a fin de mejorar su capacidad propositiva y de diálogo con las autoridades.
97. Mejorar su capacidad de recopilación, almacenamiento y difusión de datos cuantitativos y cualitativos sobre las violaciones a los derechos de los migrantes a fin de sustentar las quejas y denuncias ante la CNDH y el Ministerio Público.
98. Ampliar e incrementar –mediante la colaboración con sus pares– las actividades de monitoreo de derechos humanos, tanto en los centros de detención migratoria en la República mexicana como en otros lugares de operación del INM, a fin de contar con mayores conocimientos sobre el trato a los migrantes en los procesos de protección y asistencia, control y verificación migratoria, detención migratoria, y la deportación.
99. Hacer un mayor y mejor uso del derecho de acceso a la información a fin de que se obtenga –mediante solicitudes de información y recursos de revisión– mayor información sobre el quehacer del INM.
100. Brindar –a través de las organizaciones que tengan conocimientos especializados en los temas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información– capacitaciones a otras organizaciones para que sepan explotar todo el proceso de acceso a la información.
101. Ampliar las acciones de sensibilización de la sociedad mexicana alrededor del tema migratorio a fin de incrementar la presión política sobre las autoridades y generar la voluntad política que se requiere para una política y gestión migratoria más racional y humana.

Bibliografía Selecta

Fuentes Primarias

Acuerdos

Acuerdo por el que se establecen nuevas delegaciones regionales adscritas al Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de noviembre de 1999.

Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso del uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 2001.

Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 2001.

Acuerdo por el que se regula la presentación personal y el uso del uniforme de los servidores públicos operativos adscritos al Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 21 de noviembre de 2002.

Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 18 de mayo de 2005.

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.

Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 2009.

Acuerdo por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2011.

Nota Aclaratoria al Acuerdo por el que se crea el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración, publicado el 25 de febrero de 2011. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de marzo de 2011.

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de octubre de 2012.

Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de octubre de 2012.

Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de noviembre de 2012.

Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos en materia de Protección a Migrantes del Instituto Nacional de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2012.

Acuerdos Delegatorios

A. Acuerdos Delegatorios emitidos en favor de las 16 existentes Delegaciones Regionales en junio de 1999

1. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Monterrey, N.L., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
2. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Mazatlán, Sin., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
3. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en La Paz, B.C.S., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
4. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Guadalajara, Jal., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
5. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Ciudad Juárez, Chih., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
6. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Cancún, Q. Roo, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
7. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del

Instituto Nacional de Migración en Acapulco, Gro., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.

8. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional Metropolitano del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de junio de 1999.
9. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Villahermosa, Tab., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
10. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Veracruz, Ver., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
11. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Tijuana, B.C., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
12. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chis., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
13. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Salina Cruz, Oax., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
14. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Querétaro, Qro., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.

15. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Nuevo Laredo, Tamps., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.
16. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en Nogales, Son., así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999.

B. Acuerdos Delegatorios emitidos en favor de las 32 Delegaciones Regionales en diciembre de 1999, posteriormente al establecimiento de 16 nuevas Delegaciones Regionales el 10 de noviembre de 1999

1. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Zacatecas, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
2. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Yucatán, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
3. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tlaxcala, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
4. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
5. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Puebla, así como de los Subdelegados Regionales,

Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.

6. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Nayarit, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
7. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de México, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
8. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Morelos, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
9. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Michoacán, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
10. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Hidalgo, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
11. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guanajuato, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.

12. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Durango, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
13. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Colima, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
14. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Coahuila, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
15. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Campeche, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
16. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Aguascalientes, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1999.
17. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chihuahua, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1999.
18. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chiapas, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control

Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1999.

19. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1999.
20. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California Sur, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1999.
21. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1999.
22. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Nuevo León, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1999.
23. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Jalisco, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1999.
24. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guerrero, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1999.

25. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Veracruz, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
26. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tamaulipas, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
27. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tabasco, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
28. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Sonora, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
29. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Sinaloa, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
30. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Quintana Roo, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.
31. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Querétaro, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control

Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.

32. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Oaxaca, así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de diciembre de 1999.

C. Acuerdos Delegatorios emitidos en favor de las 32 Delegaciones Regionales en diciembre de 2000

1. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Colima, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe de Departamento de Regulación Migratoria y Jefe de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
2. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Coahuila, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
3. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chihuahua, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Subdirector de Regulación Migratoria, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
4. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chiapas, así como del Subdelegado Regional, Subdirector de Regulación Migratoria, Subdirector de Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
5. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Campeche, así como del Delegado Local, Subdelegados Locales, Jefe de Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.

6. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California, así como del Subdelegado Regional, Subdirector de Regulación Migratoria, Subdirector de Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
7. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California Sur, así como del Subdelegado Regional, Subdirector de Regulación Migratoria, Delegado Local, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefes de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
8. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Aguascalientes, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2000.
9. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guanajuato, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2000.
10. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Durango, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe de Departamento de Regulación Migratoria y Jefe de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2000.
11. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Oaxaca, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
12. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Nuevo León, así como

del Subdirector de Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.

13. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Nayarit, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
14. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de México, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
15. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Morelos, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
16. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Michoacán, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
17. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Jalisco, así como del Subdelegado Regional, Subdirectores de Regulación Migratoria, Subdelegados Locales, Jefes de Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control de Trámites, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
18. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Hidalgo, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.

19. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guerrero, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2000.
20. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luis Potosí, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2000.
21. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Quintana Roo, así como del Delegado Regional, Subdelegado Regional, Subdirector de Regulación Migratoria, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefes de Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Asuntos Administrativos, Jefe de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2000.
22. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Querétaro, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2000.
23. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Puebla, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2000.
24. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Zacatecas, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
25. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado

Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Yucatán, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.

26. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Veracruz, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Subdirector de Regulación Migratoria, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
27. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tlaxcala, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
28. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tamaulipas, así como del Subdelegado Regional, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefes de Departamento de Regulación Migratoria, Jefes de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
29. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tabasco, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Subdirector Regional de Regulación Migratoria, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
30. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Sonora, así como del Subdelegado Regional de Control Migratorio, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.
31. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Sinaloa, así como del Subdelegado Regional Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del

Departamento de Control Migratorio y Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2000.

32. Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal, así como del Director de no Inmigrantes e Inmigrantes, de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdirectores, Subdelegados Locales y Jefes de Departamento, en el ámbito territorial de su competencia. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2012.

D. Acuerdo Delegatorio emitido en favor de 17 Delegaciones Regionales en 2001

Acuerdo por el que se delegan facultades concurrentes para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor de los delegados regionales del Instituto Nacional de Migración y el demás personal que conforman la estructura de la Delegación Regional en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2001.

E. Acuerdos Delegatorios modificadores o adicionadores emitidos en favor de ciertas Delegaciones en 2002

Acuerdo por el que se adiciona el diverso por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento a favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Aguascalientes, así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Jefe del Departamento de Regulación Migratoria y Jefe del Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de su competencia, publicado el 11 de diciembre de 2000. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2002.

Acuerdo por el que se modifica el acuerdo de seis de diciembre de dos mil, por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Jalisco, así como del Subdelegado Regional, Subdirectores de Regulación Migratoria, Subdelegados Locales, Jefes de Departamento de Regulación Migratoria, Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos y Jefe del Departamento de Control de Trámites, en el ámbito territorial de su competencia, publicado el 13 de diciembre de 2000. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de mayo de 2002.

F. Acuerdo Delegatorio emitido a favor de las Delegaciones Federales luego de la publicación de la Ley de Migración

Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración{.

G. Acuerdos de Creación de los Grupos

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Tamaulipas y Gobierno Municipal de Matamoros. *Acuerdo de Creación del Grupo Ébano*. Firmado el 25 de Agosto de 1995.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Baja California y Gobierno Municipal de Tijuana. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Tijuana*. Firmado el 4 de Septiembre de 1995.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Baja California y Gobierno Municipal de Tecate. *Acuerdo de Creación del Grupo Alfa*. Firmado el 18 de Septiembre de 1995.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Chiapas, Gobiernos Municipales de Tapachula y Pijijiapan. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Sur*. Firmado el 4 de Mayo de 1996.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Sonora y Gobierno Municipal de Agua Prieta. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Agua Prieta*. Firmado el 20 de Mayo de 1996.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Sonora y Gobierno Municipal de Nogales. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Nogales*. Firmado el 20 de Mayo de 1996.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Chiapas y Gobierno Municipal de Comitán de Domínguez. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Comitán de Domínguez*. Firmado el 20 de Diciembre de 1996.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Tabasco, Gobiernos Municipales de Balancan y Tenosique. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Balancan-Tenosique*. Firmado el 26 de Diciembre de 1996.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Baja California y Gobierno Municipal de Mexicali. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Mexicali*. Firmado el 14 de Julio de 1997.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Coahuila y Gobierno Municipal de Piedras Negras. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Piedras Negras*. Firmado el 8 de Agosto de 2000.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Gobierno Estatal de Sonora. *Acuerdo de Creación de los Grupos de Protección a Migrantes*. Firmado el 19 de Abril de 2004.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Sonora y Gobierno Municipal de Plutarco Elías Calles. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Sonoita*. Firmado el 23 de Abril de 2004.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Sonora y Gobierno Municipal de San Luís Río Colorado. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta San Luis Río Colorado*. Firmado el 23 de Abril de 2004.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Sonora y Gobierno Municipal de Sáric. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Sásabe*. Firmado el 23 de Abril de 2004.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y Gobierno Estatal de Chihuahua. *Acuerdo de Creación de los Grupos de Protección a Migrantes en el Estado de Chihuahua*. Firmado el 28 de Enero de 2005.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Chihuahua y Gobierno Municipal de Ascensión. *Acuerdo de Creación del Grupo Beta Puerto Palomas*. Firmado el 27 de Enero de 2006.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y la Entidad Federativa Chihuahua. *Acuerdo de Creación de los Grupos de Protección a Migrantes*. Firmado el 29 de Agosto de 2007.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, Gobierno Estatal de Oaxaca y el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante. *Acuerdo de Creación de los Grupos de Protección a Migrantes*. Firmado el 23 de Noviembre de 2009.

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración y la Entidad Federativa Chiapas. *Acuerdo de Creación de los Grupos de Protección a Migrantes*. Firmado el 23 de Diciembre de 2009.

Auditorías de la Secretaría de la Función Pública

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California Sur (Programa Paisano). Número 10/05, 2005.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guanajuato (Programa Paisano). Número 07/05, 2005.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Michoacán (Programa Paisano). Número 05/05, 2005.

Auditoría realizada a la Coordinación de Regulación Migratoria. Número 01/06, 2006.

Auditoría realizada a las Coordinaciones de Administración, Delegaciones y Control y Verificación Migratoria. Número 02/06, 2006.

Auditoría realizada a la Coordinación de Regulación Migratoria. Dirección de Recursos Humanos. Número 05/06, 2006.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Financieros. Número 06/06, 2006.

Auditoría realizada a la Subdelegación Regional del Distrito Federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Número 07/06, 2006.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Número 09/06, 2006.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chihuahua. Número 12/06, 2006.

Auditoría realizada a la Subdelegación Local del Instituto Nacional de Migración en Zihuatanejo, Guerrero. Número 13/06, 2006.

Auditoría realizada a la de Direcció de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras. Número 01/07, 2007.

Auditoría realizada a la Coordinación Jurídica. Departamento de Guarda, Custodia y Endoso de Billetes de Deposito. Número 02/07, 2007.

Auditoría realizada a la Coordinación de Regulación Migratoria. Número 04/07, 2007.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras. Número 05/07, 2007.

Auditoría realizada al Sector de Seguridad Nacional. Coordinación de Administración y Coordinación de Planeación e Investigación. Número 06/07, 2007.

Auditoría realizada al Sector de Seguridad Nacional. Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Quintana Roo. Número 08/07, 2007.

Auditoría realizada a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria en la Estación Migratoria de Iztapalapa en el D.F. Número 09/07, 2007.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Jalisco. Número 11/07, 2007.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chiapas. Número 12/07, 2007.

Auditoría realizada a la Coordinaciones de Administración y de Planeación e Investigación. Número 01/08, 2008.

Auditoría realizada a la Coordinación de Planeación e Investigación. Dirección de Planeación, Programación y Evaluación. Número 02/08, 2008.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Guanajuato. Número 05/08, 2008.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Veracruz. Número 06/08, 2008.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Número 11/08, 2008.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración de Jalisco. Número 12/08, 2008.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración de Jalisco. Número 13/08, 2008.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Sonora. Número 01/09, 2009.

Auditoría realizada a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria. Número 02/09, 2009.

Auditoría realizada a la Dirección de Recursos Financieros, la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal y la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Jalisco, en específico la Subdelegación Local del Aeropuerto Internacional en Puerto Vallarta, Jalisco. Número 04/09, 2009.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Veracruz. Número 05/09, 2009.

Auditoría realizada a las Coordinaciones de Administración y Planeación e Investigación. Número 07/09, 2009.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Humanos. Número 08/09, 2009.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Coahuila. Número 10/09, 2009.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Colima. Número 11/09, 2009.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras. Número 13/09, 2009.

Auditoría realizada a Dirección de Comunicación Social y Coordinación de Administración. Número 14/09, 2009.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras. Número 01/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Guerrero. Número 02/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Chiapas.

Número 04/10, 2010.

Auditoría realizada a las Coordinaciones de Administración y Planeación e Investigación. Número 05/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Baja California. Número 07/10, 2010.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras Públicas. Número 08/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de San Luís Potosí. Número 10/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Oaxaca. Número 11/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Campeche. Número 12/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Quintana Roo, específicamente a la Delegación Local de Chetumal. Número 14/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Sonora, específicamente a la Delegación Local de Nogales. Número 15/10, 2010.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Número 16/10, 2010.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en Baja California Sur. Número 17/10, 2010.

Auditoría realizada a la Dirección de Comunicación Social y Coordinación de Administración. Número 01/11, 2011.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales. Número 02/11, 2011.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Quintana Roo. Número 04/11, 2011.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Veracruz. Número 05/11, 2011.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Estado de Tabasco. Número 10/11, 2011.

Auditoría realizada a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal.

Número 12/11, 2011.

Auditoría realizada a la Dirección General Adjunta del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración. Número 14/11, 2011.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Financieros. Número 15/11, 2011.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Recursos Financieros. Número 01/12, 2012.

Auditoría realizada a la Coordinación de Administración. Dirección de Ingresos Migratorios. Número 07/12, 2012.

Circulares

Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 12 de febrero de 2010.

Circular No. 001/2011, por la que se instruye el procedimiento que deberá seguir el Instituto Nacional de Migración en la detención, identificación y atención de personas extranjeras víctimas del delito. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 7 de junio de 2011.

Constitución

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 9 de agosto de 2012.

Convenios

Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes que Celebran la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Subsecretaría de Seguridad Pública, y la Procuraduría General de la República. Firmado el 31 de agosto de 2010.

Decretos

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como Órgano Técnico Desconcentrado, Dependiente de la Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación* 19 de octubre de 1993.

Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el

31 de enero de 2005. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de diciembre de 2005.

Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforma, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Legales, 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, y de la Ley General de Turismo. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 2011.

Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración y se reforman, derogan o adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población y del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de septiembre de 2012.

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 112 de la Ley de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 2013.

Decreto por el que se reforman los artículos 3 y 25 de la Ley de Migración. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 2013.

Diversos Documentos del Instituto Nacional de Migración

Instituto Nacional de Migración. *Consulta Interna sobre Visión del INM*. Ciudad de México: INM, 2001.

Instituto Nacional de Migración. *Currícula de Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración*. Ciudad de México: INM, 2004.

Instituto Nacional de Migración. *Curso de Capacitación en Materia de Transparencia y Acceso a la Información en el INM*. Ciudad de México: INM, 2005.

Instituto Nacional de Migración. *Políticas para la Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos del INM*. Ciudad de México: INM, 2013.

Diversos Documentos de la Secretaría de Gobernación

Secretaría de Gobernación. Código de Conducta. Ciudad de México: SEGOB, 2010 [2004].

Documentos de la Cámara de Diputados

Notas y Estadísticas Actuales. Informe de Trabajo entregado por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración a la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados en el mes de abril de 2013.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Honorable

Cámara de Diputados, LXII Legislatura, con el ingeniero Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, llevada a cabo el 10 de abril de 2013.

Documentos del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003.

Encuestas

Instituto Nacional de Migración. *Encuesta de satisfacción del usuario externo del INM*. Ciudad de México: INM, 2011.

Estrategias

Secretaría de Gobernación. *Estrategia Integral para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes*. Ciudad de México: SEGOB, 2010.

Informes

Instituto Nacional de Migración. *Memoria Documental sobre la Modernización de Estaciones Migratorias*. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Obtenida mediante solicitud de información número 0411100023513.

Leyes

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2002. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de junio de 2012.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1963. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 3 de mayo de 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de junio de 2012.

Ley General de Población. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974.

Ley General de Población. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 1974. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2011.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de Abril de 2013.

Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2006.

Lineamientos

Lineamientos de operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración. Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de noviembre de 2012.

Manuales

Instituto Nacional de Migración. *Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones*. Ciudad de México: INM, 2007.

Instituto Nacional de Migración. *Manual de Organización Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria*. Ciudad de México: INM, 2007.

Instituto Nacional de Migración. *Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria*. Ciudad de México: INM, 2007.

Instituto Nacional de Migración. *Manual de Organización General*. Ciudad de México: INM, 2007.

Instituto Nacional de Migración. *Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales*. Ciudad de México: INM, 2007.

Memoranda

Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y de la República de Nicaragua, para la Repatriación Digna, Ordenada, Ágil y Segura de Nacionales Centroamericanos Migrantes vía Terrestre. Firmado en San Salvador el 5 de mayo de 2006.

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar el flujo migratorio legal, ordenando y seguro entre ambos países. Firmado en la Ciudad de México el día veinte de octubre de 2008.

Otras Disposiciones

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.

Condiciones Generales de Trabajo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación 2010-2013.

Protocolos

Instituto Nacional de Migración. *Protocolo de Revisiones Migratorias en Puntos Carreteros*. Ciudad de México: INM, 2011.

Instituto Nacional de Migración. *Protocolo de Revisiones Migratorias en Vías Férreas*. Ciudad de México: INM, 2011.

Reglamentos

Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de febrero de 1980.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1998.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de septiembre de 2003.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2012.

Reglamento de la Ley de Población. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de abril de 2000. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 28 de septiembre de 2012.

Fuentes Secundarias

Alba, Francisco y Manuel Ángel Castillo. *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2012.

Buffie Brooke, Merryman. "Arguments Against use of the Reid Technique for Juvenile Interrogations." *Communication Law Review* 10.2 (2010): 16-29.

Calleros Alarcón, Juan Carlos. *El Instituto Nacional de Migración y los derechos humanos de los migrantes en México*. Ciudad de México: CEM, INM y SEGOB, 2009.

Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba." *Monitoreo de detención a migrantes y condiciones de aseguramiento en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, junio 2004-junio 2005*. Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba," 2005.

Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba." *Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI*. Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba," 2009.

Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba." *Segundo informe sobre derechos humanos y condiciones de vida de las personas migrantes en el centro de detención de la Ciudad de Tapachula, Chiapas*. Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba," 2013.

Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba" y Due Process of Law Foundation. *La crisis de derechos humanos en la frontera sur de México*. Tapachula: Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdoba," 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.57. Washington, DC: CIDH, 2009.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las estaciones migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana*. Ciudad de México: CNDH, 2005.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*. Ciudad de México: CNDH, 2011.

Córdoba Alcaraz, Rodolfo, coord. *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* Ciudad de México: FUNDAR, 2013.

Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria. *Aportes al debate. Marcos: normativo y de política migratoria*. Ciudad de México; GTLPM, 2011. <http://imprasc.net:29572/otros/migracion/pdfultimos/carpetamigracion2011.pdf>.

Instituto Nacional de Migración y Organización Internacional para las Migraciones. *Aspectos básicos para la gestión migratoria*. Ciudad de México: INM y OIM, 2009.

Instituto para la Seguridad y la Democracia. *Percepciones sobre la migración en la frontera sur. Encuesta en vivienda*. Ciudad de México: Insyde, 2008.

International Detention Coalition. *Dignidad sin excepción: Alternativas a la detención migratoria en México*. Ciudad de México: IDC, 2013.

Isacson, Adam y Maureen Meyer. *Beyond the Border Buildup: Security and Migrants Along the U.S.-Mexico*

Border. Washington, DC: WOLA, 2012.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos." En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México: CIDE y UNAM, 2010.

Matarazzo, Cecilia y Juan Rojas. *Monitoreo de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Evaluación de la Incidencia de sus Acciones*. Ciudad de México: Insyde, 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Ciudad de México: OACNUDH, 2008.

Ortíz Ahlf, Loretta. *Derechos Humanos de los Indocumentados*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch, 2013.

Papademetriou, Demetrios G., Doris Meisner y Eleanor Sohnen. *Thinking Regionally to Compete Globally: Leveraging Migration & Human Capital in the U.S., Mexico, and Central America*. Washington, DC: Migration Policy Institute y Woodrow Wilson Center, 2013.

Pardo, María del Carmen. "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno." En Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México: CIDE y UNAM, 2010.

Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, Capítulo V, Visita In Loco a México*. OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre. Washington, DC: CIDH 2003.

Rivas Tovar, Luis Arturo. "Nuevas Formas de Organización." *Estudios Gerenciales* 82 (Enero-Marzo 2002): 1-13.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: IFAI, 2008.

Sin Fronteras. *Situación de los derechos humanos de la población migrante en las Estaciones Migratorias de la Ciudad de México y de Tapachula, Chiapas. 2005-2006*. Ciudad de México: Sin Fronteras, 2007.

Sin Fronteras. *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México, 2007-2009*. Ciudad de México: Sin Fronteras, 2009.

Sin Fronteras. *Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco*. Ciudad de México: Sin Fronteras, 2011.

Sin Fronteras. *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias*. Ciudad de México: Sin Fronteras, 2012.

Sin Fronteras. *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias*. Ciudad de México: Sin Fronteras, 2012.

Sin Fronteras. *"Ser migrante no me hace delincuente." Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012.* Ciudad de México: Sin Fronteras, 2013.

Stoffen Cortés, María Isabel. *"La Migración en México, sus Orígenes, Problemática Migratoria y Protección del Migrante: Caso Grupo Beta Tijuana."* Tesis Presentada para Obtener el Título de Licenciada, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Ugalde Calderón, Filiberto V. *"Órganos Constitucionales Autónomos."* *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (2009): 253-264.

Varenik, Robert. *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas.* Ciudad de México: Insyde, 2005.

Lista de Entrevistados

(No incluye las personas que solicitaron anonimidad)

Acosta Aguilar, Hermana María. Responsable, Casa Hogar para Niñas “Madre Conchita,” Nogales, 31 de octubre de 2012.

Alfaro, Emilio. Director de Departamento de Recepción y Orientación de Quejas, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Andrade, Jorge. Encargado, Albergue “Hermano Migrante San José,” Huehuetoca, 14 de agosto de 2012.

Azúcar Hernández, Antonio Enrique. Cónsul de El Salvador en Acayucan, Acayucan, 24 de septiembre de 2012.

Barrena, Guadalupe. Consultora. Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Ciudad de México, 3 de mayo de 2013.

Bonnici, Gisele. Directora de la Oficina para las Américas, International Detention Coalition (IDC), Ciudad de México, 5 de junio de 2013.

Bueso Guerra, Marco Tulio. Cónsul de Honduras en Tapachula, Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

Cabanillas Herrera, Jesús Gabino. Coordinador Regional, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Nogales, 30 de octubre de 2012.

Camacho, Marte. Encargado de la Estación Migratoria de Tijuana y Oficial de Protección a la Infancia, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

Cañedo Dórame, Ismael Antonio. Médico, Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

Carrera Ibarra, Marcos Augusto. Director de Protección al Migrante, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

Carrera Martínez, María de Jesús. Subdirectora de Control y Verificación, Encargada de la Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

Casillas, Rodolfo. Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ciudad de México, 18 de abril de 2013.

Castillo, Diana. Coordinadora del Área de Gestión Migratoria, Frontera con Justicia, Saltillo, 17 de octubre de 2012.

Castillo García, Manuel Ángel. Investigador, Área de Demografía y Estudios de Población, El Colegio de México, Ciudad de México, 15 de julio de 2013.

Castillo González, Carlos. Coordinador del Grupo Beta de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

Cazarín Marcial, Leticia. Subdirectora de Estación Migratoria, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

Ceballos Serrano, Emmanuel Elías. Coordinador del Grupo Beta de Tijuana, Instituto Nacional de Migración (INM), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

Centeno, José Antonio. Coordinador de Grupo Beta de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

Centeno, Isaac. Director, Albergue para Migrantes, Ejército de Salvación, Nogales, 31 de octubre de 2012.

Colín Ortega, Gabriela. Directora General Adjunta para Asuntos Hemisféricos y de Seguridad, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Ciudad de México, 11 de julio de 2013.

Cruz, José. Subdirector de Operación, Seguridad y Custodia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

Cruz Montes, Padre Fernando. Director, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Cruz Piñeiro, Rodolfo. Investigador, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

Cuatzil Sandoval, José Alberto. Coordinador Nacional de los Grupos Beta (1998-2003), Instituto Nacional de Migración (INM). Actualmente Subdirector de Área de la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de La Sociedad Civil, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Ciudad de México, 11 de julio de 2013.

De La Torre, Felipe. Asesor Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Ciudad de México, 7 de junio de 2013.

Delgadillo, Ana Lorena. Directora, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Ciudad de México, 22 de abril de 2013 (entrevista telefónica).

Delgadillo Ortiz, Clemente. Encargado del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2012.

Díaz de León, Amonario. Doctor médico, Ciudad de México, 28 de junio de 2013.

Díaz de León, Laura. Psicóloga por formación y Directora de Migración y Derechos Humanos, Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), Ciudad de México, 28 de junio de 2013.

Domínguez, Melissa. Coordinadora, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

Domínguez Santos, Rufino Esteban. Director General, Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Donis Rodríguez, José Alberto. Albergue "Hermanos en el Camino," Ixtepec, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Durán Galván, Jacqueline. Subdelegada Local y Encargada de la Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012.

Durand, Jorge. Profesor Asociado, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 8 de abril de 2012.

Enríquez, Elisabel. Coordinadora Ejecutiva, Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de junio de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Escalante Igual, Carlos Enrique. Abogado y ex Jefe del Departamento Jurídico en la Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM, 2010-2011), Veracruz, 1 de julio de 2013 (entrevista telefónica).

Espino Briones, Karla. Oficial de Protección a la Infancia, Estancia Provisional de Nuevo León, Instituto Nacional de Migración (INM), Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Farah Gebara, Mauricio. Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2005-2009). Actualmente Secretario General de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 21 de marzo de 2013.

Figuroa Rodas, Edwin Estuardo. Cónsul General de Guatemala en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Flores, Luis. Coordinador de Sub-Oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Tapachula, 15 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

Flores Henríquez, Aída Astrid. Oficial de Protección a la Infancia y Delegada Sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación para el Estado de Coahuila, Estación Migratoria de Saltillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Saltillo, 17 de octubre de 2012.

Flores Ramírez, Susana Hayetzi. Coordinadora de Unidad en Aéreas de Servicios Migratorias y doctora médica, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

Fuentes Citalán, Gemayel. Asesor Jurídico, Casa del Migrante, Tecún Umán, Guatemala, 25 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

Gálvez, Nancy. Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

García, Alma. Defensora, Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios," Saltillo, 18 de octubre de 2012.

García, Amalia. Diputada y Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 20 de mayo de 2013.

García, Nancy. Directora, Centro de Orientación del Migrante de Oaxaca (COMI), Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

García Piedra, Jesús. Subdirector de Servicios Operativos y Atención al Migrante, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

García Villagrán, Luis. Director, Centro de la Dignificación Humana, Tapachula, 3 de septiembre de 2012.

Garza Guerra, Pbro. Jesús. Coordinador, Casa del Forastero Santa Martha, Arquidiócesis de Monterrey, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Gil Mojica, Gerardo. Director de la Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

Gil Olmos, José. Periodista, Revista Proceso, Ciudad de México, 9 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

González Castillo, Fray Tomás. Director, Albergue para Personas Migrantes "La 72," Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

González Placencia, Luis Armando. Psicólogo por formación y Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 28 de junio de 2013.

Gutiérrez, Luis Alberto. Coordinador del Grupo Beta de Nogales, Instituto Nacional de Migración (INM), Nogales, 30 de octubre de 2012.

Gutiérrez Valderrama, Hermana Leticia. Coordinadora, SMR-Scalabrinianas: Misión para Migrantes y Refugiados, Ciudad de México, 12 de marzo de 2013.

Hermosillo, Víctor. Senador de la República, Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

Hernández, Alejandro. Escritor e investigador del primer informe sobre secuestros de migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 23 de mayo de 2013.

Hernández, Gabriela. Coordinadora, Casa Tochan, Ciudad de México, 28 de noviembre de 2012.

Hernández Valdez, Jesús Alberto. Subdirector de la Estación Migratoria de Hermosillo, Instituto Nacional de Migración (INM), Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

Herrera Varela, Óscar. Subdirector de Control y Verificación Migratoria, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

Herrerías Guerra, Sara Irene. Procuradora Social, Procuraduría Social de Atención a las Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA), Ciudad de México, 7 de junio de 2013.

Ibarra, Golda. Oficial de Proyecto, Red DH Migrantes, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

Infante, César. Investigador, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, 14 de diciembre de 2012.

Isidoro, Tanya. Investigadora de campo. Asociación "Nosotras Somos Tu Voz," Tlaxcala, 10 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

Knox, Rupert. Investigador sobre México, Amnistía Internacional, Ciudad de México, 14 de junio de 2013.

Kuhner, Gretchen. Directora, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Ciudad de México, 3 de mayo de 2013.

Lara Pulido, Carlos. Subdirector de la Estación Migratoria de Tenosique, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

Larraenza, Rafael. Director. Ángeles del Desierto, San Diego, Estados Unidos, 6 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Lazárraga, Ceferino. Encargado, Albergue Maná, Mexicali, 19 de octubre de 2012.

Ledon Pereyra, Aldo. Ex integrante de Grupo Beta y actual Coordinador de Atención Integral a Migrantes, Voces Mesoamericanas, Tapachula, 21 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

León Maciel, Tareck. Visitador Adjunto, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Coatzacoalcos, 26 de septiembre de 2012.

López Ferrer, Eduardo Matías. Presidente, Asociación Cívica Cubano-Mexicana, Ciudad de México, 27 de junio de 2013.

López Hernández, Wilfredo. Director, Albergue para Niños Migrantes no Acompañados, DIF de Oaxaca, Oaxaca, 12 de septiembre de 2012.

López Manzano, Leticia. Directora, Casa YMCA de Menores Migrantes, Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

López Santos, Silvia. Trabajadora Social y Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria del Distrito Federal, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 12 de noviembre de 2012.

Luna Brenes, José de Jesús. Visitador Adjunto, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tijuana, 7 de noviembre de 2012.

Machuca Hernández S.J., Ricardo. Director de Programas, Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales, 30 de octubre de 2012.

Mancilla, Fabiola. Vicepresidenta, Asociación "Nosotras Somos Tu Voz," Tlaxcala, 28 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

Mandujano, Isaín. Periodista, Revista Proceso, Ciudad de México, 11 de junio de 2013 (entrevista telefónica).

Martínez, Javier. Área de Gestión Migratoria, Frontera con Justicia, Saltillo, 17 de octubre de 2012.

Medina Camacho, Érica Isela. Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

Meixuerio Alarcón, Juan Manuel. Subdirector de Capacitación y Vinculación con la Sociedad Civil, Programa contra la Trata de Personas, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 18 de diciembre de 2012.

Méndez, Rogelio Cipriano. Cónsul de Guatemala en Tenosique, Tenosique, 18 de septiembre de 2012.

Mendoza Paredes, Evaristo. Director General, Coordinación Nacional de Oficinas de Atención a Migrantes (CONOFAM), Oficina Sonora, Hermosillo, 29 de octubre de 2012.

Mixcoatl, Francisco. Presidente, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

Moctezuma Barragán, Javier. Director General de Gobierno en la Secretaría de Gobernación (1987-1988), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación (2000-2003) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2006-2009). Actualmente Director General en la Fundación González Río Arronte, Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

Mohar, Gustavo. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación (SEGOB), Ciudad de México, 16 de noviembre de 2012.

Moreno Guillen, Juan Carlos. Coordinador Regional, Oficina Regional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Coatzacoalcos, 26 de septiembre de 2012.

Munguía Campos, Óscar. Coordinador del Grupo Beta de Acayucan, Instituto Nacional de Migración (INM), Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

Ocadiz Hernández, Alejandra. Directora, Centro de Atención a Migrantes (CONOFAM), Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Oehler Toca, Mónica. Abogada de Defensoría, Sin Fronteras, Ciudad de México, 22 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

Ordóñez Bustos, Dora Irene. Directora de Enlace y Concertación de la Dirección General de Protección a la Infancia, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Ciudad de México, 15 de abril de 2013.

Oropeza Rodríguez, Mónica Leticia. Coordinadora, Albergue del Desierto, Mexicali, 19 de octubre de 2012.

Osoria Polo, Carlos Alberto. Dirección de Investigación y Evaluación Jurídica, Comisión Estatal de Derechos

Humanos (CEDH) de Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Paspalanova, Mila. Directora, Unidad de Fortalecimiento Institucional, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Ciudad de México, 20 de mayo de 2013.

Peimbert Calvo, Arturo de Jesús. Defensor de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Pérez García, Héctor. Coordinador Regional, Oficina Regional de la Frontera Sur en Tapachula, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

Pita, José. Director de Supervisión y Evaluación Regional, Coordinación de Delegaciones, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad de México, 4 de diciembre de 2012.

Pluma Mendieta, Reyes. Médico, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

Posada Fimbres, Cruz Mariano. Encargado, Módulo de Atención a Menores Migrantes No Acompañados, DIF, Nogales, 31 de octubre de 2012.

Prado Pelayo, Rodolfo. Director General, International Polygraph Training Center, Ciudad de México, 24 de abril de 2013.

Punt, Irmí. Administradora. Albergue Belén, Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

Ramírez, Peniley. Periodista, Reporte Índigo, Ciudad de México, 21 de junio de 2013.

Real Sauri, Francisco. Psicólogo, Módulo de Atención del DIF, Estación Migratoria de Tenosique, Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

Reynosa, Flora. Defensora de la Población Desarraigada y Migrante, Procurador de los Derechos Humanos (PDH), Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de junio de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Ríos Ruiz, Hermana Nelly. Casa del Caminante "J' Tatic Samuel Ruíz," Palenque, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Robles Rosales, Luis. Subdelegado Federal, Instituto Nacional de Migración (INM) en Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Rodríguez, Fermina. Directora, Centro de Derechos Humanos "Fray Matías de Córdova," Tapachula, 6 de septiembre de 2012.

Rodríguez, Juan. Visitador General, Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Rodríguez Chávez, Ernesto. Director del Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración

(INM, 2004-2012) y de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2012-2013). Actualmente Investigador Invitado, Centro del Estudios y Programas Interamericanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Ciudad de México, 2 de mayo de 2013.

Rodríguez León, Efraín. Asesor Jurídico, Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. (CODEHUTAB), Villahermosa, 17 de septiembre de 2012.

Rodríguez Salinas, Viridiana. Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Tlaxcala, Instituto Nacional de Migración (INM), San Pablo Apetatitlán, 21 de noviembre de 2012.

Rueda, María Guadalupe. Administradora, Casa Hogar para Niñas "Madre Conchita," Nogales, 31 de octubre de 2012.

Ruíz, Siria Oliva. Visitadora Adjunta de la Quinta Visitaduría (2009-2012) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Actualmente Consultora Jurídica, Proyecto Red DH Migrantes, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Ciudad de México, 18 de junio de 2013.

Saguilan García, Alberto. Oficial de Protección a la Infancia, Estación Migratoria de Ciudad Juárez, Instituto Nacional de Migración (INM), Ciudad Juárez, 22 de octubre de 2012.

Salgado Bussey, Rubén. Coordinador Regional, Oficina Regional, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

Sánchez, Alma. Cónsul de Guatemala, Consulado de Guatemala en Baja California, Tijuana, 8 de noviembre de 2012.

Sánchez López, Sahira Mirelly. Subdelegada Local, Delegación del Instituto Nacional de Migración (INM) en Oaxaca, Oaxaca, 11 de septiembre de 2012.

Sánchez Martínez, Olga. Directora, Albergue "Jesús el Buen Pastor," Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

Sánchez Zavaleta, Mariana. Encargada del Módulo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes no Acompañados, DIF Municipal, Estación Migratoria de Acayucan, Acayucan, 25 de septiembre de 2012.

Sansores, Layda. Senadora de la República y Secretaria de la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, Ciudad de México, 17 de mayo de 2013.

Slack, Jeremy, Estudiante de Doctorado, Escuela de Geografía y Desarrollo, Universidad de Arizona, Tucson, Arizona, Estados Unidos, 9 de mayo de 2013 (entrevista telefónica).

Solis, Gilberto. Director, Albergue Municipal del DIF, Ciudad Juárez, 23 de octubre de 2012.

Tavistas Tovar, Alicia. Encargada, Oficina Estatal de Atención a Migrantes (CONOFAM) en el Estado de Coahuila, Saltillo, 17 de octubre de 2012.

Torres Colina, Juan Manuel. Encargado, Estación Migratoria de Tapachula, Instituto Nacional de Migración

(INM), Tapachula, 4 de septiembre de 2012.

Torres Pérez, Rodolfo. Delegado Local, Instituto Nacional de Migración (INM), Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

Vásquez Gómez, María Josefina. Directora del Departamento de Recepción y Orientación de Quejas, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de Nuevo León, Monterrey, 3 de octubre de 2012.

Vázquez Medina, Padre Heyman. Director, Casa de Migrante "Hogar de la Misericordia," Arriaga, 5 de marzo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Vega Rosada, Ana Elizabeth. Trabajadora Social, Módulo de Atención del DIF, Estación Migratoria de Tenosique, Tenosique, 19 de septiembre de 2012.

Venet, Fabienne. Directora, Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración (INEDIM), Ciudad de México, 28 de mayo de 2013.

Verdugo Cisneros, Jesús. Coordinador del Grupo Beta de Mexicali, Instituto Nacional de Migración (INM), Mexicali, 19 de octubre de 2012.

Verdugo Sánchez, Hno. Ramón. Director, Albergue "Todos por Ellos," Tapachula, 5 de septiembre de 2012.

Villarreal, Sergio. Director, Programa de Atención a Migrantes, Quinta Visitaduría, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Ciudad de México, 13 de diciembre de 2012.

Zenteno, René. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (2010-2012). Actualmente Investigador, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana, 8 de mayo de 2013 (entrevista realizada en la Ciudad de México).

Zema Lima, Enrique. Auxiliar de la Dirección de Programas y Atención a la Sociedad Civil, Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 21 de noviembre de 2012.

Zúñiga, Edgardo. Responsable del Proyecto de Atención Médico-Humanitaria a Población Transmigrante en la Zona Centro de México, Médicos Sin Fronteras (MSF), Ciudad de México, 20 de junio de 2013.

Anexo 1. Los Manuales de Organización y de Procedimientos del INM: Narración de las Funciones y Procedimientos

Retomando el análisis de los manuales iniciado en el Capítulo 2 de este diagnóstico, el Anexo 1 ofrece una narración de las funciones y procedimientos contenidos en algunos de los manuales clave para entender el funcionamiento del INM y el trato que éste brinda a los migrantes. Los manuales que se analizan son el Manual de Organización General del INM (2007), el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones (2007), el Manual Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007), el Manual Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria (2007) y el Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007). Cabe recordar que el análisis se realizó con miras a conocer más sobre el funcionamiento del INM y sus distintas unidades administrativas, la posible duplicación de funciones, así como la vulnerabilidad de los procedimientos a una posible corrupción.

Manual de Organización General del INM (2007)

El Manual describe los antecedentes históricos del Instituto, las bases jurídicas que permiten su operación, el marco normativo que constriñe sus facultades,¹ su visión, misión y objetivo, así como su estructura orgánica y la descripción de sus funciones.

En 1993 se crea el Instituto Nacional de Migración como un Órgano Técnico Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.² La Secretaría, a través de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, es el órgano rector de la política migratoria y el Instituto, el brazo ejecutor.

Hasta 1999 se le otorgan facultades para ejercer su propio gasto, y en 2005 es reconocido como una instancia de seguridad nacional, que tiene a su cargo la operación de todos los procesos inherentes a la prestación de servicios migratorios y la coordinación con diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que tengan como objetivo la atención y resolución de los asuntos relacionados con la materia migratoria.

En este sentido, la gestión migratoria a cargo del Instituto debe hacer valer plenamente los derechos humanos de los extranjeros, contribuir al desarrollo económico, a la seguridad nacional y a la seguridad pública del país:

El objetivo es trabajar a favor de una política migratoria de fronteras abiertas pero bien resguardadas, en donde se logre identificar mejor los flujos migratorios que son benéficos para el país, al tiempo de detectar y contribuir a neutralizar a quienes se internan en nuestro suelo para delinquir, escapar de la justicia en otras partes del mundo, o para provocar algún daño al Estado o a sus habitantes.³

El marco normativo enlistado en el Manual incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; leyes generales que rigen a la Administración Pública Federal; el marco legal de derechos humanos nacional; tratados, convenios, convenciones, pactos y protocolos de derechos humanos y protección a migrantes y asilados; el marco jurídico para la seguridad pública, códigos penales y civiles; el código electoral; tratados de libre comercio, pero no protocolos; acuerdos intersecretariales de procedimientos administrativos; y un listado de circulares internas de disposiciones emergentes.

1 Se refiere a la Ley General de Población, su Reglamento y al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

2 El Manual describe al Instituto como un órgano técnico desconcentrado. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal describe a los órganos administrativos desconcentrados como aquéllos jerárquicamente subordinados a una Secretaría de Estado pero con facultades específicas para resolver sobre una materia que es competencia de esa Secretaría.

3 Instituto Nacional de Migración. *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración*. (Ciudad de México: INM, 2007), foja 3.

Su visión es ser una entidad que facilite los flujos migratorios, en el marco de derechos humanos y seguridad y desarrollo nacionales. La misión es contribuir al desarrollo nacional a través de una adecuada gestión migratoria. Sus objetivos son:

1. Facilitar los flujos migratorios mediante la simplificación y desregulación de los trámites en la materia.
2. Mejorar la gestión de control y verificación de los flujos migratorios mediante la agilización de los procesos, con pleno respeto a los derechos de los migrantes.
3. Promover la protección al ejercicio de los derechos de los migrantes extranjeros y connacionales mediante la difusión, capacitación y, en su caso, sanción.

En términos de gestión, tiene las siguientes atribuciones:

- La internación, legal estancia y salida de los extranjeros del país.
- La cancelación de las calidades migratorias otorgadas.
- El otorgamiento y cambio de calidades y características de no inmigrantes y de inmigrantes, así como la declaratoria de inmigrado.
- Los refrendos, revalidaciones, reposiciones, ampliaciones y prórrogas de la documentación migratoria.
- Tramitar y resolver sobre la devolución de los depósitos que los extranjeros efectúen para garantizar las obligaciones que marca la Ley General de Población y su Reglamento. (La Ley de Migración vigente prevé que un extranjero sometido a un procedimiento administrativo puede dejar una garantía o depósito en lo que se resuelve su estancia regular en el país).
- Tramitar y resolver las solicitudes de matrimonio de extranjeros con mexicanos e intervenir en los actos del estado civil en los que participen extranjeros.
- Expedir certificados de legal estancia.
- Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten.
- Imponer las sanciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento. (Las sanciones son administrativas en la Ley de Migración vigente. También prevé penas judiciales, que el Ministerio Público de la Federación perseguirá de oficio y el INM está obligado a proporcionarle todos los elementos necesarios para la persecución de esos delitos, por ejemplo, el tráfico de migrantes).
- Instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros.
- Elaborar, aplicar y controlar los cuestionarios estadísticos de entrada y salida del país de nacionales y extranjeros residentes en el territorio nacional.
- Llevar el control del movimiento migratorio de las Delegaciones Regionales del Instituto.
- Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país.
- Proporcionar los informes que solicite la Secretaría de Relaciones Exteriores para expedir las cartas de naturalización y los certificados de nacionalidad mexicana.
- Llevar el registro de cartas de naturalización y de los certificados de nacionalidad mexicana que conceda la Secretaría de Relaciones Exteriores y expedir el documento de registro correspondiente.
- Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros.
- Llevar el registro de cambios de estado civil, domicilio, actividad y demás características relacionadas con los extranjeros.
- Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas y en caso de violación de disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes.
- Asegurar en las estaciones migratorias, o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite.

- Intervenir en el trámite y ejecutar el acuerdo que dicte el titular del ramo, por el que se establezca o suprima un lugar destinado al tránsito internacional de personas.
- Operar y controlar los archivos de la documentación migratoria.
- Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela.
- Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto.
- Asesorar en materia jurídica a las Delegaciones Regionales del Instituto; establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables, conforme a los lineamientos que para tal fin determine la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.
- Elaborar y dictaminar convenios, acuerdos y bases de coordinación con las dependencias y entidades gubernamentales y organismos no gubernamentales.
- Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia.
- Diseñar y aplicar el procedimiento de reclutamiento y selección de personal, de conformidad con lo que señale la Dirección de Recursos Humanos de la Secretaría.
- Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia informática, estadística y de comunicaciones.
- Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población.
- Actuar, en coordinación con SRE, en los casos de los numerales 8, 13 y 25 cuando exista solicitud de asilo o de refugio o estén relacionados con compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Las tareas y funciones dentro de la estructura orgánica se dividen por procesos (actividades especializadas), por funciones y por objetivos (subdepartamentos o subsectores que siguen el mismo objetivo de la unidad de la cual dependen).

La cadena de mando está encabezada por dos Consejos, el Directivo y el Técnico, ambos de carácter intersecretarial. Aparentemente, estas figuras han desaparecido en el organigrama actual.

El **Consejo Directivo** tiene como funciones aprobar el presupuesto anual y sus modificaciones; aprobar los proyectos de manuales de organización, procedimientos y servicios del Instituto; aprobar las políticas y lineamientos de recursos humanos; y evaluar y aprobar los informes que el Comisionado tenga que presentar ante diversas instancias. Tiene la obligación de sesionar ordinariamente al menos dos veces al año. Lo integran, y tienen voz y voto:

- El Secretario de Gobernación, quien lo preside.
- El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, quien funge como Presidente sustituto.
- Un Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (no se especifica cuál).
- Un Subsecretario de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (no se especifica cuál).
- El Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación.

Participan además sólo con voz:

- El Contralor interno del Instituto.
- El Comisionado.

El **Consejo Técnico** es un órgano de consulta, presidido por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Economía, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Turismo, así como de la Procuraduría General de la República.

Tiene que sesionar una vez al año, por lo menos, de manera ordinaria. Los representantes deberán tener cargo de Subsecretario o equivalente y sus suplentes, el rango inmediato inferior. El presidente puede invitar o otros miembros de dependencias de la Administración Pública Federal, en caso de considerarlo necesario, cuando se traten asuntos que les competan. El Secretario Técnico es el Comisionado del Instituto.

Las principales atribuciones del **Comisionado** son dirigir los servicios migratorios; solicitar información a las autoridades competentes sobre la evolución del fenómeno migratorio; coordinar a los actores que participen en la promoción y control de flujos migratorios; ser enlace con gobiernos y organismos internacionales; vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas en materia de protección de derechos humanos de los migrantes y difundir su respeto; establecer normas, lineamientos y políticas en materia de información estadística migratoria; dictar lineamientos para la coordinación de los Delegados.

El Comisionado contaba con una Comisión Interna de Administración y Programación, que era una instancia colegiada de apoyo a la toma de decisiones para el análisis y detección de logros y desviaciones en la ejecución de las atribuciones y programas del Instituto, así como para recomendar la aplicación de las medidas correctivas y de modernización necesarias para la mejora permanente de los servicios migratorios. Aparentemente, sus funciones son similares a las de una contraloría interna, a la Coordinación de Asesores y a la Coordinación de Planeación e Investigación. El Manual no describe quiénes integran esta Comisión.

Tanto el Comité Técnico como esta Comisión tienen una relación de coordinación y colaboración con el Comisionado, pero no tienen necesariamente un mando sobre él. De acuerdo al organigrama, se encuentran al mismo nivel jerárquico que la Coordinación de Asesores, la Dirección del Centro de Estudios Migratorios, la Coordinación de Comunicación Social y de la Dirección Nacional del Programa Paisano, de los que hablaremos más adelante. Dependen directamente del Comisionado, en orden jerárquico:

- La **Coordinación de Asesores**, que apoya la toma de decisiones del Comisionado, proveyéndole información y coordinando grupos de trabajo internos.
- La **Dirección del Centro de Estudios Migratorios**, que tiene como función identificar el impacto del fenómeno migratorio en el desarrollo del país y proveer elementos para formular políticas migratorias.
- La **Coordinación de Comunicación Social**, que genera y coordina la información interna y externa del Instituto.
- La **Dirección Nacional del Programa Paisano**, cuya tarea es asegurar un trato digno y apegado a derecho para los mexicanos y sus descendientes que viven o trabajan en los Estados Unidos de América y Canadá y que retornan al país; y
- Las **Delegaciones Regionales** (hoy Federales), que ejercen las atribuciones que expresamente les deleguen, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el Comisionado. Son el brazo operativo del Instituto y del Comisionado y sus representantes en cada entidad federativa. Programan, dirigen, operan y controlan los servicios migratorios, y administran los recursos humanos y materiales que les son asignados para cumplir con sus tareas. Es importante señalar que las estaciones migratorias están adscritas a las Delegaciones correspondientes y, aunque cada una tiene un Director, el Director último de las estaciones es el Delegado, es decir, es el responsable a nivel local.

Se puede afirmar que el Consejo Directivo, el Comisionado, el Consejo Técnico, la Coordinación de Asesores, la Dirección del Centro de Estudios Migratorios, la Coordinación de Comunicación Social y de la Dirección Nacional del Programa Paisano forman el grupo encargado de asegurar que la organización del Instituto sirva a los propósitos para los cuales fue creado; supervisan, evalúan y definen los proyectos, los recursos y la información que habrá de generar el Instituto.⁴

4 Son lo que Henry Mintzberg denomina "Grupo Estratégico". Citado en Luis Arturo Rivas Tovar. *Nuevas Formas de Organización. Estudios*

Los mandos medios los constituyen siete Coordinaciones, divididas por un principio funcional,⁵ y la Contraloría Interna del Instituto, que dependen de la entonces llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública). Las Coordinaciones (hoy Direcciones Generales), por orden de importancia, son las siguientes:

La **Coordinación de Regulación Migratoria** planea, organiza y dirige la recepción y entrega de documentación a extranjeros en las calidades de no inmigrantes, inmigrantes, inmigrados y resuelve estas solicitudes; controla el archivo migratorio; evalúa y da seguimiento a los programas del Instituto; e inscribe y registra a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios. En suma, resuelve sobre la internación, estancia y salida de extranjeros en el territorio nacional, de acuerdo con la Ley General de Población. Tiene a su cargo tres Direcciones de Área:

- La **Dirección de Normatividad, Control y Evaluación**, que debe ajustar los procesos y requisitos migratorios a las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, así como valorar la prestación de servicios migratorios. Propone las acciones de capacitación que deben llevarse a cabo para desahogar estos trámites.
- La **Dirección de Asuntos Migratorios**, que debe sustanciar las solicitudes de trámite de internación, estancia y salida de extranjeros.
- La **Dirección del Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio**, que lleva el registro y provee información sobre los antecedentes, ubicación y actividades que desarrollan los extranjeros que permanecen en el país, y resguarda el acervo documental del Instituto.

La **Coordinación de Control y Verificación Migratoria** vigila el cumplimiento de la legislación aplicable, aplica sanciones, expulsiones y las medidas que procedan si los extranjeros incumplen la norma; asegura a los extranjeros que lo ameriten; sustancia el procedimiento administrativo migratorio; coordina, supervisa y evalúa la aplicación de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en cuanto al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados, supervisa y ejecuta las funciones de control y verificación migratoria, con el propósito de asegurar el cumplimiento de las disposiciones jurídico-administrativas en materia migratoria, con estricto apego a los derechos humanos; y resuelve sobre la permanencia o salida de extranjeros. Tiene siete direcciones a su cargo, entre estas, una Dirección General Adjunta (la única que hay en la dependencia). Tres de las Direcciones dependen directamente de la Coordinación y tres, a la Dirección General Adjunta:

- La **Dirección General Adjunta de Control y Verificación Migratoria**, que supervisa que las funciones en materia de control y verificación migratoria se lleven a cabo con respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos de los migrantes y tiene como responsabilidad difundir la aplicación de la normatividad del Instituto; evalúa los convenios y tratados internacionales para la optimización de los procedimientos relacionados con esta coordinación, para dar respuesta a consultas internas y externas; establece nuevos sistemas de centralización de operaciones para la unificación de la toma de decisiones; establece el manejo de la información en categoría de seguridad nacional; controla y unifica la comunicación con la Interpol, Federal Bureau of Investigation y Organismos Nacionales de Seguridad Nacional. Dependen de la Dirección General Adjunta de Control y Verificación Migratoria:
- La **Dirección de Estaciones Migratorias**, que verifica que las estaciones migratorias proporcionen estancia y trato digno a los extranjeros que se aseguren por presuntas violaciones a la Ley y coordina el traslado de extranjeros asegurados para su repatriación ordenada y segura.
- La **Dirección de Estación Migratoria en el Distrito Federal** que ejecuta la dirección, operación y funcionamiento de la estación migratoria en el Distrito Federal.

Gerenciales 82 (Enero-marzo 2002).

5 Especializadas en funciones específicas.

- La **Dirección de Aeropuertos**, que asegura que el sistema de control de entradas y salidas del país por puntos de internación aérea, tanto de extranjeros como mexicanos, facilite y opere eficiente y eficazmente conforme a la normatividad establecida, incluida la internacional, y conforme a los derechos humanos. Representa al Secretario de Gobernación y al Instituto en la Comisión y Subcomisión Intersecretariales para el Otorgamiento de Permisos y Concesiones (de operación para aeródromos, helipuertos y aeropuertos) de la Dirección General de Aeronáutica Civil y ante el Comité Técnico de Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Establece acuerdos de cooperación y coordinación con otras autoridades y dependencias que converjan en el control migratorio de cada uno de los aeropuertos con vuelos internacionales.

Las otras tres Direcciones que dependen de la Coordinación son:

- La **Dirección de Control y Verificación Migratoria**, que asegura la legal internación, estancia y salida de extranjeros del territorio nacional.
- La **Dirección de Aseguramientos**, que resuelve la situación migratoria en el país de los extranjeros que se aseguren por presuntas violaciones a la normatividad aplicable, con respeto a sus garantías individuales y derechos humanos.
- La **Dirección de Información e Investigación Migratoria**, que provee información estratégica para la efectiva realización de las funciones de control y verificación migratoria.

La **Coordinación de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales** propone y estudia disposiciones, convenios, tratados internacionales en materia migratoria y sirve de enlace con organismos homólogos al Instituto en otros países; coordina las relaciones con las dependencias y entidades gubernamentales, así como con organismos y asociaciones académicas y civiles. Tiene por objetivo dirigir estudios y análisis sobre disposiciones, convenios y tratados internacionales en la materia; pliegos de instrucciones, informes y documentos de apoyo para las delegaciones mexicanas que participan en reuniones internacionales; validar las posiciones internacionales del país en materia migratoria; representar al Comisionado en foros, mecanismos y organismos bilaterales y multilaterales; evaluar el cumplimiento de compromisos adquiridos en foros, mecanismos y organismos bilaterales y multilaterales. Tiene dos Direcciones a su cargo:

- La **Dirección de Asuntos Internacionales**, que representa los intereses y posturas del INM en la materia, en el ámbito internacional, y promueve la cooperación con otros países, así como los vínculos con organismos internacionales e instituciones involucradas en el tema.
- La **Dirección de Relaciones Interinstitucionales**, que promueve las relaciones y la cooperación con los tres poderes de gobierno a nivel federal, estatal y local, así como con organizaciones públicas, privadas y sociales relacionadas con el tema. Coadyuva en el análisis de convenios interinstitucionales.

La **Coordinación de Delegaciones** estudia la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales del Instituto; propone y ejecuta las políticas que se acuerden en áreas centrales; propone y supervisa la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las Delegaciones y las áreas centrales del Instituto, y entre las propias Delegaciones; propicia que los servicios migratorios regionales y locales se brinden de acuerdo a las políticas y disposiciones jurídico-administrativas de la materia; protege la integridad física, las garantías individuales y los derechos humanos de los migrantes mediante la acción coordinada de los Grupos Beta; propone nuevas unidades administrativas regionales o la cobertura de las existentes; autoriza las políticas, lineamientos, criterios y estrategias para la prestación de servicios de los Grupos de Protección a Migrantes.

De esta Coordinación dependen tres Direcciones y todas las Delegaciones Regionales deben coordinarse con esta instancia, aunque su jefe inmediato es el Comisionado en turno, y no el titular de esta Coordinación. Sus Direcciones son:

- La **Dirección de Control Operativo**, que coadyuva para que los servicios migratorios se brinden

uniforme y consistentemente y exista un conocimiento preciso sobre el funcionamiento de las delegaciones.

- La **Dirección de Supervisión y Evaluación Regional**, que supervisa y evalúa las actividades operativas y administrativas de las Delegaciones Regionales del Instituto.
- La **Dirección de Protección al Migrante**, que define las políticas, lineamientos, criterios y estrategias para la prestación de los servicios que brindan los Grupos de Protección a Migrantes; aprueba el programa de formación de estos grupos; coordina la elaboración de mapas de riesgo y de rutas de flujos migratorios; programa y coordina operativos; evalúa el desempeño de los Grupos de Protección a Migrantes; apoya la atención a las quejas y denuncias presentadas por migrantes ante la autoridad competente; valida los proceso de repatriación segura y ordenada.

La **Coordinación Jurídica** interviene en los asuntos de carácter legal en los que tenga injerencia el Instituto; propone los proyectos de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares; formula las denuncias y querellas que legalmente procedan e interviene en los juicios de amparo; emite opinión ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de naturalización y rinde los informes ante la CNDH; sustancia los recursos que interpongan particulares contra actos y resoluciones del Instituto. Tiene dos Direcciones a su cargo:

- La **Dirección de Normatividad**, que propicia el conocimiento de las disposiciones jurídico-administrativas en materia migratoria entre el personal responsable de su aplicación, procura su actualización y mejoramiento; asesora a las unidades administrativas y otras dependencias del Ejecutivo Federal en la materia.
- La **Dirección de Asuntos Jurídicos**, que provee la estricta aplicación de las disposiciones jurídico-administrativas en los procesos contenciosos y administrativos en los que intervenga el Instituto para defender el interés jurídico del Estado mexicano en materia migratoria.

La **Coordinación de Planeación e Investigación** propone y coordina la instrumentación, control y evaluación de los programas del Instituto y propone las medidas necesarias para su modernización; investiga, analiza y realiza estudios de los fenómenos migratorios mundiales y nacionales apoyándose en el Centro de Estudios Migratorios; elabora estadísticas e informes; diseña, desarrolla e instrumenta sistemas y estándares de informática y de comunicaciones que permitan optimizar la operación de las áreas del Instituto; captan la información a través de un Sistema Nacional de Información Migratoria; satisface las necesidades y requerimientos de las áreas del Instituto; define los criterios para el acceso a la información pública. Tiene cuatro Direcciones a su cargo:

- La **Dirección de Planeación, Programación y Evaluación**, que valida los indicadores, criterios y parámetros de evaluación de los programas; coordina la integración y evaluación de los programas; coordina la elaboración de informes de resultados; define la metodología para la integración de la estadística; coordina la elaboración de estudios y los informes.
- La **Dirección de Informática y Telecomunicaciones**, que provee los medios tecnológicos para facilitar el despacho de los asuntos migratorios y para asegurar el ejercicio de las facultades de control y verificación.
- La **Dirección de Innovación y Calidad**, que promueve la innovación y mejora continua de los procesos migratorios; coordina y mantiene el Sistema de Calidad del Instituto; coordina la integración de los manuales de organización.
- La **Dirección de Atención a Usuarios y Acceso a la Información**, que provee los elementos necesarios para garantizar el acceso de los particulares solicitantes de información pública gubernamental de carácter migratorio, brindándoles orientación para la elaboración de solicitudes y la realización de trámites.

La **Coordinación de Administración** proporciona el apoyo administrativo a las áreas del Instituto;

administra y ejerce los recursos financieros; propone al Consejo Directivo y, en su caso, instrumenta y aplica políticas, lineamientos y normatividad en materia de reclutamiento, selección, inducción, nombramientos, contrataciones, prestaciones, remuneraciones, servicios, desarrollo y movimiento del personal del Instituto; elabora, diseña, instrumenta, administra y evalúa el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto, apoyándose en el Centro de Capacitación Migratoria; administra los recursos materiales y proporciona los servicios generales que requieren. Tiene cuatro Direcciones a su cargo:

- La **Dirección de Recursos Humanos**, que provee a las áreas administrativas del Instituto personal calificado para el ejercicio de sus funciones.
- La **Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras**, que suministra a las áreas administrativas de los recursos materiales, servicios generales requeridos y tiene como objetivo dignificar las estaciones migratorias y estancias provisionales, puntos de entrada u oficinas administrativas del Instituto.
- La **Dirección de Recursos Financieros**, que provee los recursos financieros para la adecuada operación del Instituto y transparenta el uso de los mismos. Tiene a su cargo la relación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La **Dirección del Centro de Capacitación Migratoria**, que tiene como tarea mejorar las actitudes, habilidades, capacidades y conocimientos de los servidores públicos adscritos al Instituto para elevar la efectividad de su desempeño y fomentar la profesionalización del Servicio de Carrera Migratoria.

El Manual no define los objetivos ni funciones de la **Contraloría Interna**, seguramente debido a que no depende orgánicamente del Instituto, aunque forme parte de su estructura.

Manual de Organización Específico de la Coordinación de Delegaciones (2007)

El antecedente inmediato de la **Coordinación de Delegaciones** es la Coordinación de Supervisión y Control Operativo. En 1998 cambió su denominación. La Coordinación desarrolla sus funciones en las 32 Delegaciones Regionales (hoy Federales), una por cada entidad federativa. Tiene las siguientes atribuciones:

- Estudiar la problemática migratoria y administrativa de las Delegaciones Regionales.
- Proponer y, en su caso, ejecutar las políticas que se acuerden en las áreas centrales sustantivas y administrativas de la Secretaría, para ser aplicadas en las Delegaciones Regionales que se establezcan.
- Proponer y, en su caso, supervisar la operación de la estructura migratoria regional, así como los mecanismos de enlace y operación entre las Delegaciones y las áreas centrales del Instituto, y entre las propias Delegaciones.

Tiene las siguientes funciones:

- Concertar la definición de políticas, lineamientos y criterios de operación de las Delegaciones.
- Definir los mecanismos de coordinación y comunicación entre oficinas centrales y las Delegaciones.
- Dar seguimiento a la integración de programas anuales de trabajo de las Delegaciones.
- Apoyar la instauración en el ámbito regional de los procesos que autoricen las unidades normativas, sustantivas y de apoyo administrativo.
- Dirigir y coordinar la ejecución de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de políticas, lineamientos y criterios de operación en el ámbito regional, al igual que la aplicación de los procesos normativos, sustantivos y de apoyo administrativo.
- Proponer el establecimiento de nuevas unidades administrativas regionales o la modificación de la cobertura territorial de las existentes.
- Proponer, junto con la Coordinación Jurídica, los proyectos de acuerdos delegatorios de facultades.

- Autorizar las políticas, lineamientos, criterios y estrategias para la prestación de servicios que brindan los Grupos de Protección a Migrantes.
- Planear y dirigir la operación de los Grupos de Protección a Migrantes.
- Supervisar el desempeño de las Delegaciones en materia de servicio, eficacia y eficiencia de sus procesos y coordinar los trabajos de supervisión de las áreas normativas del Instituto.
- Concertar la participación de otros ámbitos de gobierno para la protección, prevención y rescate de migrantes.
- Coordinar los procesos en materia de repatriación segura y ordenada de mexicanos y extranjeros.
- Someter a la consideración del Comisionado la actualización de los arreglos locales de repatriación segura y ordenada.
- Autorizar el programa anual de necesidades de la Coordinación de Delegaciones y apoyar la concentración de la información requerida de las Delegaciones por las áreas solicitantes del Instituto.

Tiene a su cargo tres Direcciones de Área:

- La **Dirección de Control Operativo**, que coadyuva a que los servicios migratorios en el ámbito regional se proporcionen de manera uniforme y consistente, así como tener un conocimiento preciso y oportuno sobre el desenvolvimiento de las Delegaciones; coordina la operación de las Delegaciones; coordina los procesos para la atención de la comunicación con consulados y, en su caso, propone la actualización de los mecanismos de cooperación con los países centroamericanos. Tiene a su cargo:
 - La **Subdirección de Enlace y Coordinación con la Zona Norte**, que define los mecanismos de enlace y comunicación entre oficinas centrales y Delegaciones de la zona norte; supervisa la operación de estas Delegaciones y supervisa la operación de las repatriaciones en la frontera norte del país. Esta, a su vez, tiene un Departamento de Enlace Operativo y el Departamento de Seguimiento y Control, de apoyo a las tareas de la Subdirección.
 - La **Subdirección de Enlace y Coordinación con la Zona Sur**, que define los mecanismos de enlace y comunicación entre oficinas centrales y Delegaciones de la zona sur; supervisa la operación de estas Delegaciones y supervisa la operación de las repatriaciones en la frontera sur del país. Adicionalmente, apoya a la Coordinación de Regulación Migratoria en la supervisión de facultades delegadas a consulados y embajadas. También tiene dos Departamentos que apoyan sus tareas, uno de Enlace Operativo y otro de Seguimiento y Control.
- La **Dirección de Supervisión y Evaluación Regional**, que supervisa y evalúa las actividades operativas y administrativas de las Delegaciones. Tiene a su cargo:
 - La **Subdirección de Supervisión y Evaluación Regional**, que revisa la problemática administrativa y operativa de las Delegaciones y propone medidas preventivas y correctivas; supervisa el cumplimiento de los programas de trabajo de las Delegaciones y evalúa su gestión. Se apoya en dos departamentos, de Supervisión de Programas y Procedimientos en Delegaciones y el de Evaluación de la Operación Regional.
 - La **Subdirección de Evaluación de la Operación Regional**, que analiza y propone los indicadores de gestión para la evaluación de la operación de las Delegaciones; participa en la difusión en las Delegaciones; propone las modificaciones para la mejora continua del Sistema de Control de Gestión de la Coordinación de Delegaciones y supervisa la difusión en las delegaciones de las alertas migratorias.
- La **Dirección de Protección al Migrante**, que define las políticas, lineamientos, criterios y estrategias para la prestación de los servicios que brindan los Grupos Beta de Protección a Migrantes; aprueba el programa de formación de los integrantes de los Grupos Beta; participa en el diseño de campañas de

difusión sobre los derechos; coordina la elaboración de mapas de riesgos y de rutas de flujos migratorios indocumentados; programa y coordina los operativos de rescate, salvamento y primeros auxilios; evalúa el desempeño de los Grupos Beta; apoya la atención a las quejas y denuncias presentadas por migrantes ante la autoridad competente; coordina la participación de otros ámbitos de gobierno para la protección, prevención y rescate de migrantes; valida los procesos de repatriación segura y ordenada de mexicanos y extranjeros; y coordina el análisis y, en su caso, propone la actualización de los Arreglos Locales de Repatriación Segura y Ordenada. Tiene a la **Subdirección de Programas de Protección al Migrante**, que apoya las tareas de la Dirección con la ayuda de un Departamento de Acciones de Protección.

Finalmente, la Coordinación cuenta con un Enlace Administrativo.

Manual de Organización Específico de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (2007)

La **Coordinación de Control y Verificación Migratoria** determina los sistemas y mecanismos de inspección y verificación de los flujos migratorios; aplica la legislación en materia migratoria y apoya en los programas de combate al tráfico de migrantes. Aplica las medidas que procedan en caso de incumplimiento de la normatividad aplicable, entre éstas el aseguramiento y expulsión de los extranjeros. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente en 2007 señalaba que una de sus atribuciones era “sustanciar el procedimiento administrativo migratorio,” como si este procedimiento se constriñera al tramo de control y verificación. Una de sus atribuciones más importantes es la de coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales* en lo relativo al ingreso, la estancia y disciplina de los asegurados. Tiene la estructura más grande del Instituto y es la única coordinación que cuenta con un mando intermedio entre el Coordinador y los Directores de Área. Específicamente:

- Define las políticas, lineamientos, criterios y procedimientos relativos a la comprobación de la legal internación y salida de nacionales y extranjeros en los lugares designados para tal efecto, la práctica de revisiones secundarias y el rechazo de extranjeros.
- Supervisa los procesos relacionados con la comprobación de la legal internación y salida de nacionales y extranjeros.
- Supervisa la integración, depuración y actualización de las listas de control con antecedentes judiciales, penales, políticos o migratorios para resolver la permanencia o salida de nacionales y extranjeros.
- Define las políticas, lineamientos, criterios y procedimientos relativos al aseguramiento, custodia, conducción y expulsión de extranjeros, así como sobre la operación y funcionamiento de las estaciones migratorias.
- Supervisa el dictado de resoluciones, control de garantías y custodias, así como los programas de conducción y expulsión de extranjeros asegurados.
- Supervisa la ejecución de las visitas de verificación, de órdenes de localización y presentación de extranjeros.
- Supervisa la sustanciación de procedimientos administrativos que se instruyan a extranjeros por presuntas violaciones a la legislación migratoria y que las resoluciones se dicten con apego a derecho.
- Supervisa que se cumplan las resoluciones jurídico-administrativas del ámbito de su competencia.
- Propone políticas, lineamientos, criterios para la prevención y el combate al tráfico de migrantes y trata de personas.

- Supervisa que las funciones en materia de control y verificación migratoria se lleven a cabo con respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos de los migrantes.

Tiene a su cargo, en orden de importancia:

- La **Dirección General Adjunta de Control y Verificación Migratoria**, que:
 - Asegura el cumplimiento de la normatividad y legislación vigente en el Instituto.
 - Evalúa los resultados de las áreas designadas a su cargo.
 - Autoriza si una persona es o no aceptada en territorio nacional.
 - Controla la información que se genera en la aplicación de la normatividad, reglamentos y operación.
 - Evalúa los convenios y tratados internacionales para la optimización de los proceso a cargo de esta Coordinación para dar respuesta a consultas internas y externas.
 - Establece nuevos sistemas de centralización de las operaciones para la unificación de la toma de decisiones.
 - Determina las propuestas de modificación en el marco jurídico.
 - Asegura el cumplimiento del desempeño institucional y legislación vigente en el Instituto.
 - Determina la entrada o salida del país de extranjeros con apego a la legislación en la materia.
 - Asegura en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten, por ser un órgano que forma parte de la seguridad nacional.
 - Coordinar la correcta aplicación de la Ley General de Población para cumplir con los tiempos de desarrollo de actividades.
 - Autorizar a las Direcciones a su cargo la libre toma de decisiones en sus áreas para la agilización de trámites de asegurados, siempre y cuando den aviso al jefe inmediato superior.
 - Lograr convenios y tratados internacionales con esta Coordinación para dar respuesta a consultas internas y externas (es una atribución confusa).
 - Establecer el manejo de la información en categoría de seguridad nacional.
 - Controlar y unificar la comunicación con INTERPOL, FBI y Organismos Nacionales de Seguridad Nacional.

Esta DGA tiene a su cargo tres Direcciones de Área:

- La **Dirección de Estaciones Migratorias**, que coordina el diseño y ejecución de las políticas, lineamientos y criterios para el funcionamiento de las estaciones migratorias; valida los procesos para su operación; coordina el registro de los asegurados; coordina los servicios de alimentación y atención médica en las estaciones migratorias; supervisa la aplicación de los programas de mantenimiento preventivo y correctivo de las estaciones migratorias; coordina la instauración de los mecanismos de seguridad en las estaciones migratorias; supervisa la debida integración de los documentos que conforman el expediente de los asegurados; supervisa que el funcionamiento de las estaciones migratorias se lleve a cabo con respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; y evalúa la operación y mantenimiento de las estaciones. Esta Dirección tiene una Subdirección a su cargo, que se encarga de revisar los procesos y debido funcionamiento de las estaciones migratorias regionales. Esta Subdirección tiene un Departamento de Supervisión Operativa, que no sólo supervisa el funcionamiento de las estaciones, sino que diseña los procesos relacionados con su operación.
- La **Dirección de Estación Migratoria en el Distrito Federal**, que coordina y supervisa la instauración de políticas, lineamientos y criterios para la operación y funcionamiento de la estación migratoria en el Distrito Federal; y valida los procesos relacionados con su funcionamiento. Esta Dirección cuenta para el cumplimiento de sus funciones con una subdirección y dos Departamentos, uno Técnico Operativo y el otro, de Seguridad y Custodia para la estación migratoria en el Distrito Federal.
- La **Dirección de Aeropuertos**, que tiene a su cargo el sistema de control de entradas y salidas del país por

los puntos de internación aérea y la coordinación de la supervisión de los sistemas de control migratorio. Para ello tiene establecida comunicación constante con otras autoridades que convergen en el control migratorio de los aeropuertos con vuelos internacionales. Tiene a su cargo dos Subdirecciones, la de Supervisión y Evaluación y la de Control y Aplicación Operativa. La primera Subdirección tiene a su cargo dos Departamentos, uno de Supervisión, y otro de Evaluación, mientras que la segunda Subdirección tiene un Departamento de Control y otro de Aplicación Operativa. La Subdirección de Supervisión y Evaluación determina los programas y procedimientos y los evalúa, mientras que la Subdirección de Control y Aplicación Operativa coordina la aplicación de los programas y procedimientos.

La Coordinación de Control y Verificación Migratoria tiene además a su cargo tres Direcciones de Área:

- La **Dirección de Control y Verificación Migratoria**, que coordina el diseño e instauración de políticas, lineamientos y criterios relativos a la comprobación de la legal internación y salida de nacionales y extranjeros en los lugares designados para ello; practica las revisiones secundarias y el rechazo de extranjeros. Tiene a su cargo dos Subdirecciones, de Control Migratorio y de Verificación Migratoria.
 - La **Subdirección de Control Migratorio** propone y supervisa la instauración de políticas, lineamientos y criterios relativos a la comprobación de la legal internación y salida de nacionales y extranjeros en los lugares designados para tal efecto, la práctica de revisiones secundarias y el rechazo de extranjeros. Tiene a su cargo un Departamento de Control Migratorio.
 - La **Subdirección de Verificación Migratoria** define la cobertura, alcances y tamaño de la muestra y la metodología relativa a la selección de candidatos para la práctica de visitas de verificación; supervisa el registro, seguimiento y control de las denuncias en contra de extranjeros; propone rutas o puntos para la realización de revisiones migratorias; supervisa la integración de los programas para las visitas de verificación y supervisa la ejecución de las visitas; supervisa la sustanciación de procedimientos administrativos que se instruyan a extranjeros por presuntas violaciones a la legislación migratoria. Para el desahogo de sus funciones, tiene a su cargo tres Departamentos, el Departamento de Visitas de Verificación, el Departamento de Localización y Presentación de Extranjeros, y el Departamento de Visitas de Inspección.
- La **Dirección de Aseguramientos**, que coordina el diseño e instauración de políticas, lineamientos y criterios relativos al aseguramiento, custodia, conducción y expulsión de extranjeros; y coordina los programas que deriven de estas políticas. Tiene a su cargo la Subdirección de Aseguramientos, Custodias y Conducciones, que a su vez tiene a su cargo tres Departamentos, uno de Aseguramientos y otro, de Custodias y Conducciones.
- La **Dirección de Información e Investigación Migratoria**, que define las líneas de investigación en materia migratoria; define los procedimientos, técnicas e instrumentos para la obtención de información estratégica; planea y dirige la realización de estudios e investigaciones estratégicas en la materia; determina grupos de atención por región, calidad y característica migratoria para las verificaciones; define y programa la ejecución de revisiones migratorias en rutas o puntos distintos a los establecidos; coordina la integración, depuración y actualización de las listas de control con antecedentes judiciales, penales, políticos o migratorios; coordina la integración, actualización y acopio de información estratégica relativa a los expedientes migratorios de regulación de estancia e inspección; funge como enlace del Instituto para el intercambio de información estratégica; y dirige la elaboración de informes estratégicos en materia migratoria. Para el cumplimiento de sus funciones tiene a su cargo una Subdirección de Información de Investigación Migratoria y dos Departamentos, uno de Información Estratégica y otro, de investigación migratoria.

La Coordinación tiene un Departamento de Enlace con la Policía Federal Preventiva (hoy Policía Federal), que depende directamente del Coordinador, y que coordina, a su vez, los servicios de vigilancia y seguridad perimetral de las estaciones migratorias a cargo de la Policía Federal Preventiva; coordina el apoyo de

la PFP para la custodia y conducción de extranjeros a las estaciones migratorias, consulados, hospitales, comparecencias, y ejecución de órdenes de expulsión; coordina las actividades de apoyo que brinda la PFP en puntos de internación y revisión; tramita las altas del personal operativo del Instituto en la **Licencia Oficial Colectiva de Portación de Armas de Fuego** y expide las credenciales respectivas; inspecciona el armamento otorgado al personal del Instituto; supervisa la aplicación de políticas, lineamientos y criterios para garantizar la seguridad y custodia de los extranjeros en las estaciones migratorias; integra y actualiza los expedientes del personal operativo de la rama migratoria; elabora y propone los programas de adiestramiento para el arme, desarme, manejo, medidas de seguridad y prácticas de tiro en las Delegaciones Regionales del Instituto. Finalmente, al igual que en el resto de las Coordinaciones, cuenta con un Enlace Administrativo.

Manual de Organización Específico de la Coordinación de Regulación Migratoria (2007)

La **Coordinación de Regulación Migratoria** tenía la atribución de atender y resolver las solicitudes de trámite que los extranjeros presentaban para internarse o permanecer en el país con cualquiera de las tres calidades migratorias: no inmigrante, inmigrante e inmigrado. Era responsable de recibir y entregar la documentación migratoria de los extranjeros, controlar el archivo migratorio, e inscribir y registrar a los extranjeros para el control y expedición de documentos migratorios. Debía vigilar que las resoluciones en materia de migración se ajustaran a la normatividad aplicable. Quedó integrada con tres Áreas que ya existían en la estructura de la Dirección General de Servicios Migratorios: la Dirección de No Inmigrantes, la Dirección de Inmigrantes e Inmigrados, y la Dirección de Registro y Archivo Migratorio, que antes fue la Dirección de Operación y Evaluación.

En 1999 se modificó porque se inició un proceso de delegación de facultades resolutorias en materia de regulación migratoria para dejar que las Delegaciones Regionales atendieran y resolvieran las gestiones de los extranjeros. Mediante la delegación de facultades sustantivas del Secretario de Gobernación al Comisionado y de éste a los Delegados, se han ido descongestionando las tareas operativas de los órganos centrales del Instituto. Los órganos centrales sólo conservan la operación de algunas tareas estratégicas y se concentran en el aspecto normativo.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se modificó el 2 de marzo de 2000 y cambió la denominación de la Coordinación de Regulación de Estancia por Coordinación de Regulación Migratoria, y se reestructura, para quedar como sigue:

La **Dirección de Normatividad y Evaluación**, área de nueva creación, busca diseñar, proponer y evaluar la aplicación de la normatividad en materia de regulación migratoria.

- Valida las políticas, lineamientos y criterios para la regulación migratoria.
- Valida los requisitos, formas, formatos relativos a la sustanciación de trámites migratorios y propone las modificaciones conducentes.
- Valida los procesos para el despacho de solicitudes de internación, de trámites de estancia y salida del país.
- Valida las políticas y lineamientos para la recepción, desahogo y resolución de solicitudes.
- Propone las acciones de difusión de la normatividad, así como de capacitación y desarrollo del personal responsable del desahogo de estos trámites.
- Define los criterios y metodología para evaluar la atención y oportunidad en el despacho de las solicitudes de internación y trámites de estancia y salida del país.
- Coordina la elaboración de informes de evaluación sobre el despacho de las solicitudes y trámites a su cargo y apoya la definición de los correctivos pertinentes.

- Se coordina con la oficina de enlace de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la recepción de las solicitudes de internación remitidas por las representaciones consulares y para el envío de los permisos de internación procedentes.
- Controla y evalúa las solicitudes de permisos de internación de extranjeros cuyas nacionalidades requieran un permiso previo.

Tiene dos Subdirecciones a su cargo:

- La **Subdirección de Normatividad**, que:
 - Propone políticas, lineamientos y criterios en materia de regulación para el ámbito central y regional, y para las representaciones consulares del Servicio Exterior Mexicano.
 - Verifica los requisitos, formas y formatos para la sustanciación de trámites.
 - Diseña los procesos relacionados con el despacho de las solicitudes y trámites.
 - Propone las políticas y lineamientos de recepción, desahogo y resolución de solicitudes y trámites.
 - Supervisa los programas de difusión de la normatividad en materia de regulación migratoria, así como de capacitación y desarrollo del personal responsable del desahogo de estos trámites. Esta Subdirección tiene dos Departamentos a su cargo:
 - El **Departamento de Normatividad del Servicio Interior**, que se encarga de las políticas, lineamientos, criterios, requisitos y procesos de las solicitudes y trámites de los ámbitos central y regional.
 - El **Departamento de Normatividad del Servicio Exterior**, que se encarga de las políticas, lineamientos, criterios, requisitos y procesos de las solicitudes y trámites para las representaciones consulares del Servicio Exterior Mexicano.
 - La **Subdirección de Control y Evaluación**, que:
 - Propone los criterios y metodología para evaluar la atención y oportunidad en el despacho de las solicitudes y trámites.
 - Supervisa la elaboración de informes sobre la evaluación del despacho de las solicitudes y trámites.
 - Supervisa la recepción, desahogo y resolución de las solicitudes y trámites.
 - Valida y, en su caso, resuelve las solicitudes de internación de extranjeros cuyas nacionalidades requieran de permiso previo.
 - Supervisa la transmisión de resoluciones sobre permisos de internación a las representaciones consulares.

Tiene a su cargo el **Departamento de Permisos Previos de Internación**, que valida estos permisos y los comunica a las representaciones consulares.

- La **Dirección de Asuntos Migratorios** resuelve o da curso a la resolución de los trámites migratorios que se reservan al servicio central.
 - Coordina la aplicación de políticas, lineamientos y criterios en materia de regulación migratoria.
 - Coordina la recepción, desahogo y resolución de las solicitudes y trámites.
 - Vigila que las solicitudes del ámbito de su competencia satisfagan las condiciones y requisitos de la normatividad vigente.
 - Vigila que las solicitudes se sustancien de acuerdo con los procesos establecidos.
 - Resuelve las solicitudes de los permisos de internación, cambios de característica migratoria, prórrogas y refrendos, y otros trámites complementarios a su ámbito de competencia.
 - Coordina los servicios de orientación al público y de atención a los requerimientos de información pública gubernamental en el ámbito de su competencia.

Tiene dos Subdirecciones a su cargo:

- La **Subdirección de Corresponsales, Refugiados y Ministros de Culto**, que:
 - Supervisa la aplicación de políticas, lineamientos y criterios en materia de regulación migratoria.

- Supervisa la recepción, desahogo y resolución de las solicitudes de internación y de trámites de estancia y salida de ministros de culto o asociados religiosos, asilados políticos, refugiados, corresponsales, visitantes distinguidos, visitantes observadores de derechos humanos y visitantes para conocer procesos electorales.
- Verificar que las solicitudes que son del ámbito de su competencia satisfagan los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.
- Verificar que las solicitudes se sustancien de acuerdo con los procesos establecidos.
- Validar y, en su caso, resolver las solicitudes de internación, cambios de característica migratoria, prórrogas y refrendos, y otros trámites relacionados con sus facultades y competencias.
- Supervisar los servicios de orientación al público y de atención a los requerimientos de información pública gubernamental del ámbito de su competencia.

Tiene a su cargo tres Departamentos:

- El **Departamento de Ministros de Culto "A,"** que aplica las políticas, lineamientos y criterios en su materia; lleva el registro, seguimiento y control de las solicitudes y trámites de su competencia; valida que las solicitudes se realicen de acuerdo a la normatividad y a los procesos establecidos; estudia y, en su caso, resuelve las solicitudes y trámites; y brinda orientación al público y atiende los requerimientos de información pública gubernamental en el ámbito de su competencia.
- El **Departamento de Ministros de Culto "B,"** que tiene las mismas funciones y atribuciones que el Departamento anterior.
- El **Departamento de Corresponsables y Refugiados,** que tiene las mismas funciones y atribuciones que los Departamentos anteriores pero para el caso de los asilados políticos, refugiados, corresponsales, visitantes distinguidos, visitantes observadores de derechos humanos y visitantes para conocer los procesos electorales.
- La **Subdirección de Asuntos Migratorios,** que:
 - Supervisa la aplicación de políticas, lineamientos y criterios en materia de regulación migratoria.
 - Supervisa la recepción, desahogo y resolución de solicitudes y trámites.
 - Verifica que las solicitudes del ámbito de su competencia se sustancien de acuerdo a los procesos establecidos.
 - Valida y, en su caso, resuelve las solicitudes de internación, cambios de característica migratoria, prórrogas, refrendos y otros trámites complementarios de no inmigrantes, inmigrantes e inmigrados, de acuerdo con su ámbito de competencia.
 - Supervisa los servicios de orientación al público y de atención a los requerimientos de información pública gubernamental.

Tiene a su cargo tres Departamentos:

- El **Departamento de No Inmigrantes e Inmigrantes "A,"** que lleva el registro, seguimiento y control de las solicitudes y trámites para no inmigrantes e inmigrantes, así como la validación y resolución de los mismos.
- El **Departamento de No Inmigrantes e Inmigrantes "B,"** que tiene las mismas atribuciones que el Departamento anterior.
- El **Departamento de Inmigrados,** que lleva el registro, seguimiento y control de las solicitudes y trámites de los inmigrados y de sus dependientes económicos, y valida y resuelve sobre las mismas.

La **Dirección de Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio** es encargada de dirigir y controlar el Registro Nacional de Extranjeros y el Archivo Migratorio, y controlar la producción y expedición de los documentos migratorios.

- Coordina la operación del Registro Nacional de Extranjeros.
- Coordina la asignación del número de Registro Nacional de Extranjeros.

- Autoriza la expedición y reposición de formas migratorias para las calidades de no inmigrante, inmigrante e inmigrado.
- Autoriza la inscripción de extranjeros en el Registro Nacional de Extranjeros documentados en embajadas, consulados, las Delegaciones Regionales y áreas del sector central.
- Autoriza las anotaciones en las formas migratorias, con motivo de los cambios de domicilio, nacionalidad, actividad o estado civil.
- Coordina el inventario de formas migratorias, así como su impresión, guarda y distribución.
- Emite las alertas sobre las formas migratorias que hayan sido robadas o extraviadas y presenta las denuncias correspondientes ante la Coordinación Jurídica y el Órgano Interno de Control.
- Coordina el funcionamiento del Archivo Migratorio del servicio central.
- Propone las políticas y lineamientos para la administración y operación del Archivo Migratorio del servicio central, las Delegaciones Regionales y las representaciones consulares del Servicio Exterior Mexicano.
- Dicta las políticas y lineamientos para la depuración y baja documental de expedientes migratorios.
- Define las políticas y lineamientos para el préstamo de expedientes en los ámbitos central y regional.
- Autoriza los informes sobre la situación migratoria y antecedentes de extranjeros requeridos por unidades administrativas del Instituto, así como por las autoridades judiciales y administrativas competentes.
- Autoriza los certificados y constancias de legal estancia, entrada o salida de territorio nacional, cuando los expedientes correspondientes obren en el Archivo Migratorio Central.

Tiene a su cargo dos Subdirecciones:

- La **Subdirección del Registro Nacional de Extranjeros**, que:
 - Supervisa la operación del Registro Nacional de Extranjeros.
 - Vigila la asignación del número de Registro Nacional de Extranjeros.
 - Supervisa la inscripción de extranjeros en el Registro, documentados en embajadas, consulados, Delegaciones y áreas competentes del sector central.
 - Supervisa la expedición y reposición de las formas migratorias para las calidades de no inmigrante e inmigrado.
 - Supervisa el inventario de formas migratorias, así como su impresión, guarda y distribución.
 - Vigila la generación de alertas sobre las formas migratorias que hayan sido robadas o extraviadas, y elabora los proyectos de denuncia ante la Coordinación Jurídica y el Órgano Interno de Control.
 - Verifica los reportes sobre el pago de derechos y multas relacionadas con el Registro Nacional de Extranjeros.

Tiene a su cargo dos Departamentos:

- **El Departamento del Registro Nacional de Extranjeros**, que opera el Registro; elabora las formas migratorias o las repone; realiza las anotaciones en las formas migratorias, con motivos de cambios de domicilio, nacionalidad, actividad o estado civil; y elabora los reportes sobre pagos de derechos, multas relacionadas con el Registro.
- **El Departamento de Control de Formas Migratorias y Trámites**, que lleva el control de los trámites de esta Dirección; supervisa la distribución de correspondencia del Instituto; resguarda las formas migratorias y lleva el inventario de las mismas; distribuye las formas migratorias; genera alertas sobre las formas migratorias que hayan sido robadas o extraviadas y elabora los proyectos de denuncia; revisa los informes sobre el control, guarda, custodia y distribución de formas migratorias que rindan las Delegaciones Regionales y las representaciones consulares.
- La **Subdirección de Archivo Migratorio Central**, que:

- Supervisa la elaboración de políticas y lineamientos para la administración y operación del Archivo Migratorio y su debida aplicación.
- Supervisa la apertura, clasificación, actualización y registro de los expedientes del archivo migratorio central.
- Supervisa la elaboración de políticas y lineamientos para la depuración y baja documental de expedientes migratorios y su debida aplicación.
- Supervisa la elaboración de políticas y lineamientos para el préstamo de expedientes en los ámbitos central y regional y su debida aplicación.
- Supervisa la custodia, resguardo, manejo y depuración de los expedientes migratorios que conforman el acervo del Archivo Migratorio Central.
- Verifica los informes sobre la situación migratoria y antecedentes de extranjeros requeridos por unidades administrativas del Instituto, o por autoridades judiciales y administrativas competentes.
- Verifica los certificados y constancias de legal estancia de extranjeros cuando los expedientes correspondientes obren en el Archivo Migratorio Central.
- Comunica al Órgano Interno de Control sobre la pérdida o extravío de expedientes migratorios.

Tiene tres Departamentos a su cargo:

- El **Departamento de Clasificación**, que elabora las políticas y lineamientos y para la apertura, clasificación, actualización y registro de los expedientes del Archivo Migratorio Central y las Delegaciones Regionales; realiza y controla la apertura, clasificación, actualización y registro de los expedientes; y realiza la búsqueda de antecedentes de extranjeros requeridos por las unidades administrativas del Instituto o por otras autoridades administrativas o judiciales.
- El **Departamento de Consulta**, que elabora los informes sobre la documentación e información que obra en el archivo, y analiza los expedientes, emite certificados y constancias que procedan.
- El **Departamento de Registro Documental**, que elabora las políticas y lineamientos para la depuración y baja documental de los expedientes administrativos y migratorios y los gestiona y administra.

Finalmente, la Coordinación de Regulación Migratoria tiene un Enlace Administrativo que depende directamente de la Coordinación y que:

- Participa en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Coordinación.
- Integra el programa anual de necesidades y recibe, almacena, suministra y guarda los recursos materiales.
- Tramita los movimientos e incidencias del personal y solicita la aplicación de las sanciones procedentes.
- Atiende los requerimientos de recursos materiales de la Coordinación.
- Supervisa la prestación de servicios a la Coordinación.
- Coordina y supervisa las actividades inherentes a la ministración y comprobación de viáticos, pasajes, gastos y comprobación de gastos.
- Lleva el fondo revolviente de la Coordinación.

Manual Único de Procedimientos de las Delegaciones Regionales (2007)

Este Manual fue elaborado por la Coordinación de Regulación Migratoria. Los procedimientos a cargo de las Delegaciones son:

- Procedimiento para la clasificación y archivo de expedientes migratorios.
- Procedimiento para el control y distribución de formas migratorias.

- Procedimiento para la expedición de la forma migratoria FM2 tipo fotocredencial para inmigrado.
- Procedimiento para la expedición y reposición de formas migratorias FM2 y FM3.
- Procedimiento para la inscripción al Registro Nacional de Extranjeros.
- Procedimiento para la notificación de cambio de domicilio, estado civil, actividad y nacionalidad.
- Procedimiento para el despacho y notificación.
- Procedimiento para elaborar certificados de acreditación de legal estancia.
- Procedimiento para atender solicitudes en Delegaciones Regionales de autorización para que el extranjero pueda contraer matrimonio con mexicano certificado para tramitar ante la autoridad judicial o administrativa el divorcio o la nulidad de matrimonio y permiso para realizar trámites de adopción.
- Procedimiento para los trámites que recibe la Delegación Regional y que turna al sector central para su resolución.
- Procedimiento para el registro de los trámites migratorios.
- Procedimiento para resolver trámites de prórroga para no inmigrantes (FM3) y refrendo para inmigrantes (FM2).
- Procedimiento para resolver permisos de internación de nacionalidad de los grupos II y III.
- Procedimiento para resolver trámites de cambios de calidad, característica y actividad migratoria y regulación de estancia.
- Procedimiento para la repatriación de connacionales adultos.
- Procedimiento para la repatriación de connacionales menores de edad.
- Procedimiento para regular y evaluar las actividades de los Grupos Beta de Protección a Migrantes.
- Procedimiento para rescatar a migrantes nacionales o extranjeros en situaciones de riesgo.
- Procedimiento para atender oficios de localización.
- Procedimiento para canalizar a traficantes de indocumentados, asesoría jurídica para la denuncia y formulación de quejas.
- Procedimiento para realizar el traslado de migrantes.
- Procedimiento para orientar a migrantes.
- Procedimiento para brindar recorridos y atención a medios de comunicación.
- Procedimiento para efectuar la supervisión operativa de operación a migrantes.

El Coordinador de Delegaciones tiene que validar cada uno de estos procesos.

El procedimiento para la repatriación de connacionales menores de edad. La autoridad migratoria en Estados Unidos notifica al consulado y en la garita de la entrega de connacionales mexicanos y entrega el listado. La Delegación Regional o garita recibe el listado y un oficio del Consulado Mexicano. Entrevista a los repatriados y acredita su nacionalidad. Si son mexicanos, acusa de recibido en la lista y en el oficio y los entrega a la autoridad en Estados Unidos y al Consulado Mexicano. Archiva temporalmente los originales para anexarlos al final de la jornada a su Parte de Novedades. Llena el formato "Datos básicos de recepción de repatriados" para capturar en el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM). Llena el formato "Relación de connacionales repatriados canalizados" y lo entrega, junto con los menores de edad al DIF estatal quien recibe, acusa de recibido y devuelve.

La Delegación toma el acuse y elabora el Parte de Novedades detallando los hechos e incidencias y lo turna a la Subdirección de Protección al Migrante, quien los recibe, analiza y, en su caso, elabora oficios sobre quejas y/o para reunión inmediata con personal del Consulado Mexicano y las autoridades estadounidenses correspondientes. La Subdirección debe elaborar gráficos con base en los comparativos de repatriación de años anteriores; elabora estadísticas diarias de repatriación, el reporte de retorno de personas de otra nacionalidad, el reporte diario de menores en situación de riesgo y el reporte de repatriación de menores migrantes mexicanos y envía la información al sector central. La Delegación Regional debe continuar con

el “Procedimiento para la recopilación e integración de estadísticas institucionales en las Delegaciones Regionales.” Si los menores repatriados no son mexicanos, la Delegación o garita los separa, no los recibe e informa a la autoridad migratoria.

Los procedimientos de los Grupos Beta, (Coordinación de Protección al Migrante). Para estos procedimientos, los Grupos Beta cuentan con un Asesor Jurídico de Grupo Beta, pero sus tareas deben ser realizadas bajo la responsabilidad del Coordinador del Grupo Beta; si en el diagrama no viene este puesto, entonces las funciones las hará el área jurídica de la Delegación a la que esté adscrito el Grupo Beta.

El procedimiento para regular y evaluar las actividades de los Grupos Beta en la protección a migrantes. Los Grupos Beta tienen una base de datos alimentada por computadora, en los que los Grupos Beta deben anotar nombre, sexo, fecha de nacimiento, edad, estado o país de procedencia, la ciudad o departamento de procedencia del migrante; qué tipo de asistencia social se le dio (medicamento/suero, agua/alimentos, oficio que otorga un descuento para el transporte a la comunidad de origen, llamada telefónica o traslado); qué tipo de rescate se realizó (si fue en río, laguna, presa, montaña, desierto, o si fue en área urbana, vías de tren, túnel o torre beta); si hubo una dependencia de apoyo (Cruz Roja, protección civil, bombero o seguridad pública). Deben anotar el estado en el que se encuentra el migrante: golpeado, mutilado, con herida leve o deceso. Tiene un apartado de “condiciones,” con las opciones: repatriado o familiares, fecha de captura y nombre del agente que lo atendió. Asimismo, tienen que llenar un Reporte Diario de Actividades, en los que tienen que documentar numéricamente:

- Las acciones en beneficio a migrantes.
- La ayuda jurídica que brindan.
- Las acciones de patrullaje, así como el apoyo a otras instituciones.
- Los finados en las fronteras norte y sur de lado mexicano.
- El personal operativo, administrativo y jurídico de los grupos Beta, incluyendo al orden de gobierno al que pertenecen.
- Número de elementos pertenecientes al Grupo Beta que por diferentes razones no estén desarrollando sus actividades cotidianas.
- La situación del parque vehicular.
- El total de kilómetros recorridos, ya sea en vehículo o a pie.
- Se nombra a la persona que elaboró el reporte diario, así como el responsable del Grupo Beta.
- La fecha en el que se solicitaron las acciones y hechos del reporte, agregando el nombre del Grupo.

Adicionalmente, deben llenar un “Reporte de Novedades Relevantes,” que elabora el encargado de la Coordinación, en el que reportan el número de alimentos y agua entregados, el número de traficantes entregados y si hubo algún reporte a nivel central y el asunto que se trató.

De acuerdo al Manual, los Grupos de Protección a Migrantes operan de la siguiente manera:

- El Coordinador del Grupo programa los recorridos y las brigadas de trabajo.
- El personal realiza patrullajes y tiene contacto con migrantes en campo u oficina.
- Deben verificar si el migrante está mal herido o es vulnerable. Si es así, lo trasladan a una zona segura y se canaliza a un hospital en caso de gravedad, si no sólo se aplican primeros auxilios y se mantiene en una zona segura.
- Se le brinda asistencia social y orientación.
- Si el migrante lo desea se traslada a una zona segura o albergue.
- Se capturan sus datos en una base de datos.
- Se verifica la correcta captura de sus datos, se elabora el Parte de Novedades y lo envía a la Delegación. La Delegación elabora un concentrado estadístico y lo envía a la Dirección de Protección al Migrante, adscrita a la Coordinación de Delegaciones.
- Si el migrante no está mal herido, deben preguntarle si desea ser repatriado, si no lo quiere, sólo se le

da asistencia y orientación pero si quiere la repatriación, además de la asistencia y orientación, se le canaliza a las autoridades del Instituto para que sea asegurado en una estación migratoria mientras prepara su repatriación.

El procedimiento para rescatar a migrantes nacionales o extranjeros en situaciones de riesgo. En la central de radio reciben una llamada de emergencia sobre migrantes en situación de riesgo. El Coordinador del Grupo Beta recibe el comunicado y da instrucciones al Supervisor Operativo del Grupo Beta, quien organiza brigadas para atender la llamada de auxilio. Los agentes Beta patrullan la zona, localizan el lugar, lo aseguran, evalúan la situación y determina las condiciones del migrante. Si está vivo, valora las condiciones del rescate y la pertinencia de pedir ayuda a otras dependencias. Si no lo requiere, traslada al migrante al hospital más cercano para su atención médica. Entrevista al migrante para contactar a su familia y reporta su situación.

Si el migrante no está vivo, se solicita al Asesor Jurídico del Grupo que se realicen los trámites jurídicos correspondientes. El asesor jurídico solicita la presencia del Ministerio Público para dar fe de los hechos. El Ministerio Público recibe la petición, acude e inicia la averiguación previa. Verifica que el migrante cuente con los documentos que identifiquen su identidad como mexicano y elabora un oficio para la localización de los familiares. En caso de que no cuente con documentos, se ordena su entierro en una fosa común. Si el migrante es extranjero, lo notifica al Grupo Beta.

El Coordinador General debe elaborar un oficio solicitando al consulado que localice a los familiares y tramite el traslado del cuerpo al país de origen. Acuerda las acciones a realizar con el consulado y las autoridades involucradas. Se registra el evento en la base de datos y se elabora el informe final.

El procedimiento para atender los oficios de localización se refiere al apoyo que se brinda a los familiares de aquellas personas que durante su trayecto a Estados Unidos, no cuentan con antecedentes de su ubicación, con la finalidad de localizarlos y propiciar la integración familiar. Para este proceso, llenan el "Reporte para iniciar el proceso de localización de migrantes," en el que se trata de recabar la mayor información posible del migrante y los datos de los familiares que recurren a este proceso. Cabe señalar que en todos los procedimientos descritos se llenan los reportes de actividades y el de novedades relevantes, lo que permite tener información básica para evaluar su desempeño. El Supervisor Operativo y agente beta reciben indicaciones, proporcionan los apoyos necesarios y reportan lo realizado al Coordinador del Grupo Beta, quien recibe, revisa y verifica si el extravío fue en México o en Estados Unidos. Si fue en México, elabora un oficio solicitando a diversas instituciones públicas o privadas (no especifica a cuáles ni con qué criterios), incluidos otros Grupos Beta, de acuerdo con los datos del migrante. El hospital, albergue, cárcel, Ministerio Público, DIF estatal o municipal, y los Grupos Beta reciben los oficios y verifican si se encuentra en ese lugar. Si lo encuentra, notifica la situación del migrante al Coordinador del Grupo Beta, quien indica y verifica que se proporcionen los apoyos necesarios para su integración familiar. El Supervisor Operativo y agente Beta recibe indicaciones y proporciona los apoyos necesarios y reporta lo realizado al Coordinador del Grupo Beta. Si no se encuentra en alguna de estas instancias, también se comunica al Coordinador para que realice su informe final y lo notifique al solicitante, a través de un oficio.

Si la búsqueda no es en México, el Coordinador del Grupo Beta elabora y envía un oficio para que se investigue el paradero del migrante al consulado, a la Patrulla Fronteriza y al Borstar, quienes reciben el oficio e inician la búsqueda. Si lo encuentran, informan la situación del migrante al Coordinador del Grupo Beta, quien se comunica con el solicitante y el consulado, en su caso, para que se brinde el apoyo necesario al migrante. Si no lo localiza, lo informa también al Coordinador del Grupo Beta y éste se comunica también con el solicitante o el consulado, en su caso.

El procedimiento para canalizar a traficantes de indocumentados, asesoría jurídica para la denuncia

y formulación de quejas. Para este procedimiento, los agentes también deben integrar el formato de reporte diario de actividades; el formato "Queja o denuncia en contra de servidores públicos," que contiene: el nombre, edad, nacionalidad, fecha de nacimiento y domicilio del denunciante, así como el nombre del servidor público denunciado. Si desconoce su nombre, pueden proporcionar el nombre de la corporación y el color del uniforme.

Deben reportar la edad aproximada, la estatura, el sexo, la tez, el color y el tipo de cabello, el color de ojos, el tipo de boca, nariz y complexión, así como las señas particulares, que puedan proporcionar. Debe narrar los hechos, si estaba realizando un trámite o servicio, o sólo el hecho que generó la denuncia. Deben señalar el lugar, el día y la hora de los hechos y los testigos que lo presenciaron. Debe señalar si tiene pruebas y cuáles son. Finalmente, el denunciante debe reportar cuál es su petición con respecto al servidor público para que sean resarcidos sus derechos. Posteriormente, el servidor público que levanta la denuncia debe proporcionar sus datos y las diligencias que se deban realizar.

El migrante también puede denunciar hechos en contra de particulares para lo que el agente debe integrar información sobre el hecho en un formato similar al anterior, sólo que este formulario no contiene preguntas que permitan al denunciante describir a la persona que violó sus derechos. El servidor público que integra los formularios de denuncias también debe integrar el formato de "Reporte de novedades relevantes."

El agente Beta tiene contacto con el migrante agredido. Si hay flagrancia del delito acude al Asesor Jurídico del Grupo Beta, quien deberá verificar si lo cometió algún servidor público; si fue así, turna un oficio al Ministerio Público para que le dé seguimiento y al Órgano Interno de Control correspondiente para que aplique la sanción que amerite. Si el agredido desea levantar una denuncia, debe orientar al migrante sobre el procedimiento y sus derechos. Si el agredido no desea levantar una denuncia, el agente Beta registra el acontecimiento como queja sin proceder y el Coordinador del Grupo Beta debe registrar todo el acontecimiento en la base de datos, verifica que el procedimiento se haya realizado adecuadamente y elabora una tarjeta informativa para enviarla a la Delegación Regional y a la Dirección de Protección al Migrante. La Delegación y la Dirección reciben esta información para efectos de la supervisión. Este procedimiento no describe las acciones a realizar en caso de que el agresor no haya sido un servidor público.

El procedimiento para realizar traslados de migrantes. En este procedimiento, los agentes también tienen que llenar el formulario de "Reporte de Novedades Relevantes." El Grupo Beta tiene un encuentro con el migrante y debe verificar si es vulnerable o está en riesgo. Si el migrante está asegurado, la Delegación Regional debe verificar si este es mayor de edad. Si es así, solicita -en caso de haber estado hospitalizado- la constancia de alta y la conformidad para trasladarlo por tierra. La Delegación emite oficios de permisos de traslado y la justificación, así como el oficio de comisión para los agentes. La Delegación proporciona a un agente de migración para acompañar el traslado, así como los recursos para realizarlo y acuerda el punto de encuentro con el consulado para entregarle al migrante, aun cuando el traslado se haya realizado entre varios Grupos Beta. El consulado responde el acuerdo para recibir al migrante o bien para apoyar su situación y evitar que sea vulnerable.

Si el migrante no está asegurado, el Grupo Beta debe verificar si está fuera de su área de adscripción. Si es así, pide apoyo a los Grupos Beta para realizar el traslado, solicita el alta en caso de que el migrante haya sido hospitalizado y asigna los recursos para realizar el traslado.

Si el migrante no es mayor de edad, la Delegación Regional debe notificar al consulado correspondiente, en caso de que sea extranjero y canalizarlo a una institución de apoyo y cuidado a menores. El consulado debe emitir un oficio de enterado. La institución de apoyo debe resguardar al menor y encargarse de resolver su problemática. Asimismo, la institución debe acordar las acciones de apoyo con la Delegación Regional en caso de requerirse el traslado.

Si el caso está dentro del área de adscripción del Grupo Beta, el Coordinador del Grupo Beta debe

confirmar el traslado con el Delegado Regional. El Grupo Beta traslada, sólo o con otros Grupos Beta, al migrante y elabora y envía el Parte de Novedades a la Delegación Regional, la cual notifica el traslado a la Dirección de Protección a Migrante, por cada traslado que realiza. La Dirección confirma, supervisa y evalúa el procedimiento realizado.

El procedimiento para orientar a migrantes. En este procedimiento, el agente Beta debe llenar los formularios “Reporte Diario de Actividades” y “Reporte de Novedades Relevantes.” El Grupo Beta tiene contacto con el migrante, toma sus datos personales y verifica su estado de salud. Debe orientarlo en cuanto a la necesidad para retornar a casa, grado de peligrosidad de la zona, nociones de derechos humanos, facilidades para retornar a casa, conocimiento acerca del peligro y delito que implica un cruce ilegal a otro país, no agredir a autoridades, métodos de supervivencia, nunca mencionar puntos de acceso ilegales que favorezcan el camino de migrantes. Debe proporcionarles trípticos guía y cartilla de derechos humanos.

Si el migrante desea retornar a su lugar de origen, deben trasladarlo a las oficinas y apoyarlo para retornarlo a casa, o bien, presentarlo ante el Ministerio Público Federal para que sea repatriado. El Grupo Beta ingresa los datos del migrante a la base de datos, elabora el Parte de Novedades y una tarjeta informativa al Delegado Regional, en caso de registrar alguna particularidad no registrada en ese proceso. El Delegado Regional elabora el “Informe Diario de Novedades y Estadística” del día. La Dirección de Protección al Migrante recibe esta información y supervisa la operación de los Grupos Beta.

Si el migrante no desea retornar a su lugar de origen, deben dejarlo donde lo encontraron y retirarse del lugar. De igual manera, debe ingresar los datos del migrante a la base de datos y elaborar el Parte de Novedades y tarjeta informativa para la Delegación Regional.

El procedimiento para brindar recorridos y atención a medios de comunicación. Este procedimiento también debe reportarse en el formulario “Reporte Diario de Actividades” y “Reporte de Novedades Relevantes.”

Si un medio de comunicación solicita información al Grupo Beta, éste debe confirmar la solicitud con la Dirección de Comunicación Social, y si se confirma, se realiza el recorrido o la entrevista. El Grupo Beta elabora una tarjeta informativa y lo incorpora en el Parte de Novedades que enviará a la Delegación y a la Dirección de Comunicación Social. La Delegación Regional incorpora la tarjeta en el Parte de novedades que dará a la Dirección de Protección al Migrante.

Si la Dirección de Comunicación Social no confirma la entrevista y/o el recorrido, el Grupo Beta debe solicitar su autorización para realizarla. La Dirección debe confirmar si solicitan también el recorrido, si es así, acuerda el recorrido con la Delegación Regional y ésta confirma el personal y la hora en que se llevará a cabo. Con los informes proporcionados, la Dirección de Protección al Migrante debe supervisar la correcta coordinación de la operación.

El procedimiento para efectuar la supervisión operativa de protección a migrantes. Este procedimiento lo realiza el Subdirector de Programas de Protección al Migrante. El Protocolo de Supervisión consta de la revisión de los siguientes puntos:

- Revisión de resguardos vehiculares, estado de unidades y bajas pendientes, información contenida en el (“Formato de Cédula de Parque Vehicular”).
- Revisión de resguardos de cuatrimotos, estado de unidades y bajas pendientes (“Formato de Cédula del Inventario de Cuatrimotos”).
- Revisión de resguardos de equipo de radiocomunicación y estado del equipo (“Formato Cédula del Registro de los Equipos de Radiocomunicaciones”).
- Revisión de resguardo de equipos de cómputo, así como verificar la utilidad del equipo en función de las necesidades de los Grupos Beta (“Formato Cédula de Equipo de Cómputo y Telecomunicaciones”).
- Revisión de inventarios de equipo de rescate, así como verificar la suficiencia de equipo para realizar labores de rescate en la zona, así como para programar prácticas de capacitación (“Formato Cédula

de Registro de los Equipos para Rescate y Asistencia Social”).

- Revisión de plantilla de personal así como cumplimiento según el Acuerdo de Coordinación (“Formato Cédula de Plantilla de Personal”).
- Listado de albergues e instituciones de beneficencia a los que acuden con la finalidad de ofrecer apoyo a la protección del migrante (“Formato Cédula de los Canales de Albergue para Migrantes”).
- Revisión de quejas y denuncias atendidas en el 2006 y 2007 (“Formato Cédulas de las Quejas y Denuncias Canalizadas”).
- Revisión en el adecuado uso, actualización y mantenimiento de la base de datos de los Grupos Beta (“Formato Reporte del Uso, Actualización y Mantenimiento de la Base de Datos”).
- Revisión del correcto uso y llenado del Libro de Gobierno (“Formato Reporte del uso y llenado adecuado del Libro de Gobierno”).⁶
- Evaluación acerca del conocimiento y uso de los procedimientos que aplican a los Grupos Beta (“Formato Reporte del Conocimiento y Uso de los Procedimientos de los Grupos Beta”).
- Revisión de concordancia en los datos manifestados en bitácoras de uso vehicular versus odómetros de unidades (“Formato Reporte para la revisión de Bitácoras y Odometros”).
- Revisión y actualización de rutas de patrullaje (“Formato Cédula de las Rutas de Patrullaje”).
- Evaluación de operación de Comités Técnicos de Seguimiento (“Reporte Cédula de Evaluación de la Operación de los Comités Técnicos de Seguimiento”).
- Preparación del Plan de Mantenimiento Preventivo de Unidades.

Los formatos referidos contienen información básica sobre el número de equipo, en su caso, el número de inventario, y el estado que guarda, en el caso del equipo motor, de cómputo, comunicaciones, etc.

En el caso del personal el formato contiene número, área de adscripción, fecha de ingreso y a qué Convenio de Coordinación están adscritos. Para los albergues, el formulario contiene el nombre del albergue, la capacidad, en dónde está ubicado, el teléfono y quién lo dirige.

La cédula de quejas y denuncias contiene la fecha, el delito denunciado, la acción realizada, la instancia a la que fue turnada (Ministerio Público u Órgano Interno de Control), si hay algún servidor público involucrado, y observaciones generales.

El reporte de la base de datos contiene preguntas como si coinciden los datos en las tablas con las estadísticas del Grupo, si se han depurado los errores de captura en las tablas. El reporte del Libro de Gobierno pregunta si el Grupo Beta tiene algún Libro de Gobierno y, de ser así, si está debidamente aprobado mediante oficio por la Delegación y la Dirección de Protección al Migrante; si se tienen registradas las asistencias del personal, así como el uso del parque vehicular en el Libro de Gobierno; si se distinguen las firmas de apertura y cierre del día por parte del Coordinador del Grupo Beta o bien del Supervisor Operativo.

En el “Reporte del Conocimiento y Uso de los Procedimientos de los Grupos Beta” deben describir si los elementos del Grupo Beta conocen cuántos procedimientos los regulan, los contenidos de estos procedimientos, y que recomendación haría para que se conocieran mejor estos procedimientos.

En el “Reporte para la revisión de Bitácoras y Odometros” deben determinar si los odómetros de los vehículos coinciden con lo reportado en las bitácoras de combustible; si son reales y coherentes las distancias reportadas en la bitácora conforme a lo establecido en el atlas de rutas y riesgos de la Dirección de Protección al Migrante; y si son correctos los resultados aritméticos reportados en las bitácoras.

En las “Cédulas de Rutas de Patrullaje” deben señalar el nombre de la ruta, la distancia en kilómetros del recorrido, el tiempo de recorrido, el número de agentes que requieren, el tipo de recorrido (si es a pie o en vehículo) y el tipo de terreno (sin especificar a qué se refieren).

Para la “Cédula de Evaluación de la Operación de los Comités Técnicos de Seguimiento” deben

⁶ El Libro de Gobierno es un mecanismo administrativo que muestra índices, proporciones, evoluciones y capacidades relacionadas con las labores que desarrolla una instancia administrativa, con el mayor apego a la realidad. Es una bitácora de control.

responder el inicio de operaciones del Grupo, las reuniones de comités realizadas (no especifica si es sólo el número), los acuerdos tomados y las observaciones y actas.

Todas estas cédulas deben ser llenadas y firmadas por la Dirección de Protección al Migrante, el Coordinador del Grupo Beta y dos testigos (no especifica de qué área). Además deben revisar los Reportes de Novedades Relevantes.

El procedimiento para efectuar la supervisión. La Coordinación de Delegaciones autoriza el calendario de Supervisión Operativa propuesto por la Dirección de Protección al Migrante y solicita al Grupo Beta a supervisar que realice un autodiagnóstico previo al evento. La Dirección de Protección al Migrante se presenta con el Grupo Beta y hace lectura del Protocolo de Supervisión Operativa. Se lleva a cabo la supervisión de acuerdo con cada Cédula de Evaluación; llenan las cédulas de evaluación y se comparan con los inventarios del sector central. Efectúan la evaluación de operaciones y se generan observaciones en caso de existir, se elabora el Acta de Supervisión, leen los resultados manifestados en el Acta de Supervisión en presencia del Coordinador del Grupo Beta (o encargado del despacho de la Coordinación) y dos elementos del Grupo Beta, que son los testigos. El Grupo Beta firma las actas y cédulas correspondientes y tiene 90 días para corregir las observaciones a las que haya lugar. La Dirección de Protección al Migrante firma las actas y cédulas y envía copias a la Coordinación de Delegaciones para su conocimiento. La Delegación Regional recibe las copias de las actas y cédulas para conocimiento y remite acuse a la Dirección de Protección al Migrante; esta Dirección recibe acuses e inicia el conteo de los 90 días. Una vez vencido el plazo, la Dirección de Protección al Migrante debe verificar el cumplimiento de las observaciones. Si éstas no se cumplieron, debe notificarlo a la Coordinación de Delegaciones para que ésta determine las sanciones, de acuerdo a la Dirección de Supervisión y Evaluación Regional.

Los procedimientos administrativos para las Delegaciones Regionales (hoy Federales). Los procedimientos están avalados por la Coordinación de Administración del Instituto. Dependen de la **Dirección de Recursos Financieros** de esta Coordinación los siguientes procedimientos:

- Procedimiento para la consolidación de la información presupuestal de importes radicados y ejercidos en Delegaciones Regionales y Grupos Beta.
- Procedimiento para el pago a proveedores.
- Procedimiento para la solicitud y comprobación de pasajes aéreos.
- Procedimiento para la radicación de techos financieros y ampliación de recursos presupuestales en Delegaciones Regionales y Grupos de Protección a Migrantes.
- Procedimiento para la radicación de recursos financieros en partidas restringidas.
- Procedimiento para el trámite de transferencias bancarias en Delegaciones Regionales y Grupos de Protección a Migrantes.
- Procedimiento para el pago de apoyos de servicios extraordinarios derivados de la recaudación del derecho por servicios migratorios extraordinarios.

Dependen de la **Dirección de Recursos Humanos** de esta Coordinación los siguientes procedimientos:

- Procedimiento para la distribución y comprobación de prestaciones al personal.
- Procedimiento para la distribución y comprobación de recibos de pago, cheques, vales y tarjetas electrónicas.
- Procedimiento para el otorgamiento al personal de los seguros institucionales.
- Procedimiento para movimientos de promoción.
- Procedimiento para la selección y contratación del personal.
- Procedimiento para realizar el movimiento de cambio de pagador.
- Procedimiento para realizar el movimiento de baja de personal.
- Procedimiento para el trámite de formato único de personal.
- Procedimiento para cambios de adscripción.

- Procedimiento para la instalación de actas administrativas.
- Procedimiento para tramitar o prorrogar licencias con o sin goce de sueldo.
- Procedimiento para el reclutamiento de prestadores de servicio social.
- Procedimiento para la aplicación de sanciones impuestas por el Órgano Interno de Control.
- Procedimiento para realizar el reporte de incidencias.
- Procedimiento para el pago de la prima quinquenal.
- Procedimiento para realizar la reinstalación de un empleado.
- Procedimiento para el trámite de la hoja única de servicios.

Dependen de la **Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras** los siguientes procedimientos:

- Procedimiento para la asignación y control de la telefonía celular.
- Procedimiento para el control de la calidad de los servicios de telefonía celular, mensajería, paquetería y fotocopiado.
- Procedimiento para la elaboración y formalización de contratos de servicios por licitación pública o invitación de cuando menos tres personas.
- Procedimiento para la elaboración y formalización de contratos de servicios por adjudicación directa (simplificado).
- Procedimiento para el mantenimiento de inmuebles por adjudicación directa.
- Procedimiento para la reparación de vehículos oficiales cuyo monto sea superior a MX15,000.00
- Procedimiento para el resguardo e inventario de vehículos oficiales.
- Procedimiento para el suministro de gasolina.

El procedimiento para la distribución y comprobación de prestaciones al personal. Este procedimiento tiene que ver con los criterios para otorgar prestaciones adicionales a las que tienen por ley los trabajadores del Instituto. Solamente se les otorgan a los trabajadores con plaza federal, de base, de enlace y de mando.

Entre las prestaciones están becas para los hijos de los empleados. Para poder acceder a éstas, el Director de Recursos Humanos de oficinas centrales, el jefe inmediato del empleado y el secretario seccional del sindicato deben firmar una cédula de inscripción en la que se recogen los datos del trabajador, el nombre del hijo, de la escuela a la que asiste, el grado académico, su promedio anual, la boleta de calificaciones y copia del último comprobante de pago.

Existe una Comisión Mixta de Capacitación y Productividad que recaba información sobre la evaluación de los trabajadores. Las evaluaciones las realiza el jefe inmediato superior del trabajador y las validan el Director de Recursos Humanos de oficinas centrales y el secretario seccional del sindicato. El jefe inmediato evalúa:

- Honestidad. El desempeño de las actividades con total transparencia y moralidad, apeándose a lineamientos y valores personales para evitar la corrupción.
- Calidad. El conocimiento del puesto, eficiencia, y cuidados aplicados por el trabajador en el desempeño de sus funciones.
- Diligencia. Dedicación, iniciativa, colaboración y disposición que el trabajador adopta.
- Permanencia. Desempeño ininterrumpido de sus funciones.
- Intensidad del trabajo. Tiempo utilizado para el desempeño de labores. Si aprovecha y optimiza el tiempo para ejecutar sus tareas.
- Eficacia. Obtención de resultados favorables.

Estos reactivos se miden con una escala del 0 al 10, en donde 10 es excelente.

La Dirección de Recursos Humanos evalúa lo siguiente:

- Capacitación. Participación del trabajador en cursos y eventos de capacitación. Actualización, formalización y desarrollo profesional impartidos por la Secretaría o fuera de ésta. Aprovechamiento

en los cursos.

- Participación en actividades sociales, culturales y deportivas. Sólo si éstas son relevantes y dan renombre a la Secretaría.
- Puntualidad y asistencia.
- Disciplina y trabajo en equipo.
- Ausencia de licencias con o sin goce de sueldo.

Dan un premio al Empleado del Mes, a partir de la evaluación de los reactivos antes mencionados.

El procedimiento para realizar movimientos de promoción. El área administrativa o servidor público designado en la Delegación Regional solicita información sobre la plaza, envía la propuesta de promoción, integra la documentación necesaria y la turna a la Coordinación de Administración para su revisión. La Coordinación la recibe y la turna a la Subdirección de Administración de Personal, quien recibe la propuesta, verifica la vigencia del acuerdo al calendario de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) de la SEGOB, recaba los datos del trabajador, elabora el listado de movimientos y los turna a la DGRH para su trámite. La Subdirección recibe la propuesta y el listado de la DGRH, elabora un reporte quincenal de movimientos y genera un oficio de notificación de movimientos a la Delegación Regional.

El procedimiento para la selección y contratación de personal. El área administrativa o servidor público designado en la Delegación Regional consulta en su plantilla la existencia de disponibilidad de la plaza a ocupar. Envía un oficio a la Subdirección de Administración de Personal solicitando autorización para elaborar una propuesta. La Subdirección confirma que la plaza esté vacante y solicita antecedentes del candidato dentro del Instituto. Si encuentra algún inconveniente se lo notifica al Delegado Regional que no es posible contratar al candidato. Si no hay inconveniente, se informa al Delegado que es procedente realizar la propuesta y aplicar los exámenes correspondientes al puesto.

La Delegación aplica los exámenes correspondientes y la entrevista al candidato. La Subdirección de Administración de personal revisa los exámenes, si están bien requisitados los evalúa y si el candidato es apto, lo informa mediante oficio a la Delegación Regional, que tendrá a su vez que enviarle la documentación necesaria. Si no es apto, la Subdirección lo informa a la Delegación para que elijan a otro candidato.

El procedimiento para realizar el movimiento de baja del personal. El área administrativa o servidor público designado en la Delegación Regional recibe el oficio de renuncia por parte del trabajador y lo envía a la Coordinación de Administración para su trámite. La Subdirección de Administración de Personal recibe el oficio de renuncia, realiza preventiva de pago en un formato en el que se indica este movimiento y adjunta una copia certificada de la DGRH del Instituto. El Departamento de Control de Plazas recibe el acuse del movimiento de baja y lo remite a la Delegación Regional. *No contemplan otro motivo de baja, aun cuando la baja significa el término de la relación laboral por cualquier motivo.*

El procedimiento para cambios de adscripción. El trabajador, a través de la Delegación Regional o el área de adscripción, remite a la DRH la solicitud de cambio de adscripción. La DGRH recibe la solicitud, la registra y la turna a la Subdirección de Relaciones Laborales para su trámite. Ésta la analiza, la estudia y consulta con el área actual de adscripción y con la nueva área si procede el cambio. Si es así, solicita el visto bueno y la aprobación de la solicitud a la nueva área de adscripción. La DGRH elabora un oficio de notificación de la aprobación del cambio, notifica al trabajador y a las dos áreas de adscripción (vieja y nueva) e informa a las Subdirecciones de Remuneraciones y de Administración de Personal para que realicen el cambio de pagaduría y de la plantilla. La Delegación Regional o área de adscripción recibe la notificación y el trabajador se presenta en la nueva fecha que se le indique.

El procedimiento para la instrumentación de las actas administrativas. Este procedimiento es para cualquier servidor público que cometa una conducta que se encuentre tipificada en las leyes, incluidos los trabajadores de confianza. Las conductas más comunes que provocan que se levante un acta son faltar a sus labores sin causa justificada por más de tres días consecutivos; acumular seis faltas injustificadas

discontinuas en un período de 30 días naturales; actuar con negligencia; suspender las labores dentro de la jornada o abusar de su cargo, utilizar recursos, facultades e información para los fines no creados; observar mala conducta o no tratar con respeto a las personas con las que tenga relación; no respetar a sus subordinados, superiores jerárquicos o compañeros de trabajo; y aceptar dinero u objetos en el desempeño de sus funciones u obtener beneficios adicionales. El manual sólo indica que este procedimiento puede terminar con la baja del trabajador, lo cual lo determina la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SEGOB.

El procedimiento para la aplicación de sanciones impuestas por el Órgano Interno de Control.

Las sanciones pueden ser la destitución, por la que se da por terminada la relación laboral; la inhabilitación, que imposibilita al trabajador para ocupar un puesto en la Administración Pública Federal por un período determinado; y la suspensión o interrupción temporal de los derechos y obligaciones.

El Órgano Interno de Control envía la resolución a la Delegación Regional por la que informa la sanción de la cual se hizo acreedor un trabajador y solicita al área de adscripción que aplique la sanción a la que haya lugar. Si el trabajador causó baja la Delegación informa al OIC y se anexa la resolución al expediente del trabajador. Si no causó baja, la Delegación informa a la DGRH para que ésta señale la fecha de inicio de la amonestación. La DGRH, a través de la Subdirección de Administración de Personal, informa la posible fecha de la aplicación de la sanción y la Delegación Regional se lo informa al trabajador y la DGRH recibe acuse de recibo de la notificación de la sanción.

El procedimiento para la asignación y control de telefonía celular. En este procedimiento, la Delegación tiene que llenar los siguientes formatos:

- “Formato Resguardo de telefonía celular.” Este formato contiene los datos de la unidad administrativa a la que fue asignado el servicio; la entidad federativa; el nombre del empleado; su puesto; número de celular; el modelo y la serie del teléfono, cargador y pila; el plan contratado; el monto mensual autorizado; y el costo del equipo. Este formato lo tiene que firmar la persona a la que fue asignado el equipo.
- “Formato Justificación para la asignación de teléfono celular a los servidores públicos cuyo cargo se encuentra fuera de los lineamientos que regulan las cuotas de telefonía celular en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” Contiene la Unidad Administrativa, el nombre del usuario, cargo y la justificación de la necesidad de tener ese equipo. El formato lo firma el funcionario a quien se le dará el teléfono, el jefe inmediato superior y el Delegado Regional.

La Dirección de Recursos Materiales recibe estos formatos, los autoriza y entrega el equipo correspondiente.

Anexo 2. Estructura y Atribuciones del INM en la Actualidad

Con base en el resumen presentado en el Capítulo 4, a continuación se ofrece una narración más detallada de la actual estructura y atribuciones del INM.

El Artículo 77 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2012) establece que el Instituto Nacional de Migración para su operación cuenta con:

- I. Un Consejo Técnico, presidido por el Secretario de Gobernación, que es un órgano de consulta y se integra por:
 - a) El Secretario de Gobernación;
 - b) El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
 - c) El Oficial Mayor de la Secretaría;
 - d) El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; y
 - e) Los titulares de las dependencias y entidades que el Secretario estime pertinente invitar y cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria.
- II. Un Comisionado que se auxilia de las siguientes unidades administrativas:
 - a) Unidad de Operación;
 - b) Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio;
 - c) Dirección General de Control y Verificación Migratoria;
 - d) Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación;
 - e) Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
 - f) Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
 - g) Dirección General de Administración;
 - h) Dirección General de Coordinación de Delegaciones;
 - i) Dirección General de Asuntos Internos; y
 - j) Centro de Evaluación y Control de Confianza.

El INM también cuenta con Delegaciones y Subdelegaciones Locales en las entidades federativas, las cuales ejercen sus funciones en las circunscripciones territoriales que determine el Comisionado mediante acuerdo que debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Comisionado:

Resumen: Es el representante del INM y nombra a los titulares de las Direcciones y al Secretario Técnico del Consejo Técnico.

El Comisionado del INM es nombrado y removido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y cuenta con las siguientes atribuciones (Artículo 78 del Reglamento Interior de la SEGOB):

- Ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las unidades administrativas que le están adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares;
- Nombrar a los titulares de las unidades administrativas (excepto al Director General de Asuntos Internos), por acuerdo del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y previo cumplimiento de lo previsto por los Artículos 23 y 25 de la Ley de Migración (sobre el proceso de certificación de los servidores públicos del INM y el Centro de Evaluación);
- Expedir, previa consulta con las autoridades competentes, los lineamientos y criterios normativos en materia de gestión y operación migratoria, con base en la política migratoria establecida por la Secretaría;
- Dar seguimiento e informar ante el Consejo Técnico el avance y ejecución de los planes y programas estratégicos, institucionales, de mejora de la gestión, así como presentar el informe anual sobre la situación administrativa y presupuestal que guarda el INM, incluidas en su caso, las propuestas de

- modernización integral e innovación;
- Promover y coordinar las acciones operativas para que los mexicanos y extranjeros tengan un trato digno y respetuoso de sus derechos humanos durante su ingreso, tránsito y salida del territorio nacional;
- Opinar sobre el establecimiento, supresión o cierre temporal de los lugares destinados al tránsito internacional de personas;
- Someter a consideración del Consejo Técnico, el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto anual del INM;
- Imponer las sanciones previstas por la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Ejecutar las expulsiones que resulten aplicables a los extranjeros emitidas por las autoridades competentes, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Proponer y participar en foros, conferencias, seminarios y otros eventos en materia migratoria; y
- Aprobar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público correspondientes al Instituto y sus modificaciones, previa opinión de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia del INM, y dictamen de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría.

Consejo Técnico:

Resumen: El Consejo Técnico conoce y evalúa el desempeño del INM y del Comisionado.

El Consejo Técnico es presidido por el Secretario de Gobernación y, en su ausencia, por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; los demás miembros titulares del Consejo Técnico son suplidos por un servidor público de nivel inmediato inferior al de su titular. Todos los miembros del Consejo Técnico tienen voz y voto en las sesiones que celebren; en caso de empate, el Presidente del Consejo Técnico tiene voto de calidad. El titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos, el titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría y el Comisionado del INM asisten con voz, pero sin voto. El Comisionado del INM funge como Secretario Técnico. El Consejo se reúne en sesión ordinaria por lo menos cuatro veces al año, y en sesión extraordinaria cuantas veces sea convocado por el Secretario Técnico por instrucción del Presidente del Consejo (Artículo 80 del Reglamento Interior de la SEGOB). Sus atribuciones (Artículo 79 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Aprobar los lineamientos internos del Consejo Técnico, los cuales deberán regular su funcionamiento y definir las funciones del Secretario Técnico;
- Conocer y evaluar los informes periódicos que rinda el Comisionado;
- Conocer el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto anual del INM, así como sus modificaciones;
- Conocer del cumplimiento de los indicadores y planes estratégicos, así como de los programas institucionales de mejora de la gestión del INM;
- Conocer el informe anual de actividades del INM, emitir sugerencias de mejora y darle seguimiento a través del Secretario Técnico;
- Proponer directrices para el eficaz funcionamiento del INM;
- Opinar sobre la creación de unidades de apoyo al Comisionado; y
- Opinar en materia migratoria respecto de los asuntos que se sometan a su consideración.

Consejo Ciudadano:

Resumen: Es un órgano de carácter consultivo y de apoyo que emite opiniones, brinda asesoría, y propone acciones en política migratoria.

Sus funciones son (Artículo 81 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Opinar sobre la ejecución de la política migratoria;
- Formular propuestas de acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes;
- Proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del INM; y

- Proponer la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y de concertación con organizaciones de la sociedad civil, academia y otros actores relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración.

Los miembros del Consejo Ciudadano son convocados mediante invitación y ejercen su cargo en forma honorífica, es decir, no reciben emolumento o contraprestación alguna por el mismo.

El Consejo Ciudadano emite sus lineamientos internos que estimen pertinentes para su integración, organización y otras funciones. Conforme a los lineamientos internos, el Consejo cuenta con un Presidente y un Secretario Técnico responsable de realizar todas las acciones inherentes a la celebración y seguimiento de las sesiones las cuales se realizan de forma ordinaria cuatro veces por año y extraordinariamente cuando así lo disponga el Presidente del Consejo Ciudadano.

Unidad de Operación:

Resumen: Coordina las Direcciones Generales y al personal, además es el enlace con las demás instancias de seguridad nacional.

Sus atribuciones son (Artículo 82 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Establecer, planear, programar, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las Direcciones Generales y del personal que tenga a su cargo conforme a las instrucciones del Comisionado;
- Someter a consideración del Comisionado y apoyar al mismo en las relaciones del INM con las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno, así como con instancias internacionales, para atender temas operativos en materia migratoria;
- Proponer al Comisionado la expedición de circulares que fijen criterios y disposiciones en materia de gestión migratoria, con base en los lineamientos de política migratoria establecidos por la Secretaría;
- Vigilar el cumplimiento de la política migratoria establecida por la Secretaría;
- Coordinar, dirigir y validar los proyectos, trabajos e insumos que las Direcciones Generales de su adscripción generen en el ejercicio de sus atribuciones;
- Proponer al Comisionado la instrumentación de mecanismos de cooperación internacional en materia migratoria de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Dar seguimiento y reportar al Comisionado sobre la atención y desahogo de los asuntos relevantes en materia migratoria;
- Integrar y evaluar a las instancias correspondientes sobre los planes, programas, objetivos, metas, indicadores, proyectos institucionales y de mejora de la gestión, así como de sus procesos y procedimientos en materia migratoria;
- Elaborar y aplicar la metodología para el levantamiento de información estadística en materia migratoria, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; y
- Elaborar los formatos para el registro de información de los procedimientos administrativos migratorios que ejecuta el INM, en coordinación con sus áreas competentes y de la Secretaría.

Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio

Resumen: Es la encargada de los trámites migratorios, la regulación migratoria y la imposición de sanciones administrativas.

Sus atribuciones son (Artículo 83 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Atender y resolver las solicitudes de trámite migratorio relacionados con las condiciones, de estancia establecidas en la Ley de Migración, así como conocer y, en su caso, resolver aquellos casos que se encuentren en la esfera de competencia de las Delegaciones Federales, cuando lo considere necesario;
- Tramitar y resolver sobre las solicitudes de regularización de la situación migratoria de los extranjeros en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Tramitar y resolver lo relativo a la solicitud de autorización de visas en los casos de preservación de la

- unidad familiar, oferta de empleo o razones humanitarias;
- Tramitar y resolver lo relativo a la expedición, reposición, renovación y cancelación de la documentación migratoria de los extranjeros;
- Imponer sanciones administrativas en materia de regulación migratoria, previstas en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Integrar, organizar, dirigir y mantener actualizado el Archivo Migratorio, así como emitir las directrices para su clasificación, consulta y resguardo, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Integrar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Proponer al Comisionado las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de los trámites y procedimientos en materia de regulación migratoria;
- Administrar, controlar e implementar instrumentos y mecanismos de seguridad en los procesos de expedición y control de documentación migratoria con la que se acredite una condición de estancia;
- Registrar y recopilar la información de trámites migratorios en los sistemas disponibles;
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones de regulación migratoria que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales del INM, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias; y
- Atender, resolver y coordinar las peticiones formuladas por autoridades internacionales o extranjeras en materia de control y verificación, así como de ingreso de extranjeros a territorio nacional.

Dirección General de Control y Verificación Migratoria:

Resumen: Es la encargada del procedimiento administrativo migratorio y resolución del mismo; del retorno asistido; del control, verificación y revisión migratoria; la deportación, las estaciones migratorias; y la coordinación con las demás instancias de seguridad nacional.

Sus atribuciones son (Artículo 84 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Sustanciar el procedimiento administrativo migratorio y dictar la resolución que en derecho corresponda;
- Sustanciar y resolver los procedimientos administrativos migratorios de extranjeros presentados, así como de aquellos que opten por el beneficio del retorno asistido, de conformidad con la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Registrar y recopilar en los sistemas disponibles, la información de los procedimientos administrativos migratorios que lleva a cabo el INM;
- Efectuar y coordinar las acciones de control, verificación y revisión migratoria, así como supervisar la internación de extranjeros, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Determinar y ejecutar las deportaciones y demás sanciones que resulten aplicables a los extranjeros, derivado del incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia migratoria;
- Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de la normativa y disposiciones administrativas correspondientes a las estaciones migratorias;
- Realizar las visitas de verificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Dictar el acuerdo de presentación de extranjeros en estaciones migratorias o estancias provisionales;
- Alojar a los extranjeros en las estaciones migratorias o en las estancias provisionales, en términos de lo dispuesto por la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia, que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales del INM, para

efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias; y

- Atender, resolver y coordinar las peticiones formuladas por autoridades internacionales o extranjeras en materia de control y verificación, así como de ingreso de extranjeros a territorio nacional.

Dirección General de Protección al Migrante y Vinculación:

Resumen: Coordina los Grupos de Protección a Migrantes y el retorno asistido.

Sus atribuciones son (Artículo 85 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Coordinar la operación y funcionamiento de los Grupos de Protección a Migrantes creados por la Secretaría;
- Coordinar y supervisar la ejecución de los lineamientos y estrategias necesarias para la prestación de los servicios que brindan los grupos y programas de protección a migrantes y evaluar su operación;
- Proponer la suscripción de acuerdos necesarios para el retorno asistido de extranjeros y la repatriación segura y ordenada de mexicanos, de conformidad con la política migratoria definida por la Secretaría;
- Coordinar, con la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, los casos que requieran atención a extranjeros que sean posibles víctimas de delitos;
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia, que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales del INM, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias.

Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones:

Resumen: Es la encargada de las tecnologías de la información y comunicaciones del INM.

Sus atribuciones son (Artículo 86 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Diseñar, desarrollar e instrumentar las políticas, estándares y sistemas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones aplicados a los sistemas de operación migratoria que permitan optimizar el funcionamiento del INM;
- Diseñar, instrumentar, controlar y evaluar los programas en materia de tecnologías de la información de las unidades administrativas del INM, promoviendo su innovación y modernización;
- Establecer y administrar la implementación de elementos de seguridad informática e interoperabilidad en la transmisión de datos que realice el INM, con las áreas competentes de la Secretaría y otros entes públicos nacionales o internacionales;
- Administrar las bases de información migratoria y los registros que aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en términos de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Coordinar la operación de los servicios de telecomunicaciones del INM a nivel nacional;
- Dar seguimiento y evaluar los proyectos institucionales, de mejora de la gestión, así como de los procesos y procedimientos del INM en materia de tecnologías de la información y comunicaciones;
- Definir los estándares de los sistemas informáticos migratorios, así como de los administrativos del INM; determinar la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones de dichos sistemas e instrumentarlos;
- Promover, en su ámbito de competencia, la mejora continua de los procesos y de la calidad en la prestación de los servicios del INM, así como la integración y actualización de los manuales de procedimientos correspondientes; y
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia, que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales del INM, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias

Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia:

Resumen: Se encarga de la representación jurídica del INM, los proyectos de Acuerdos Delegatorios y lo relativo a la transparencia y acceso a la información.

Sus atribuciones son (Artículo 87 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Representar jurídicamente al INM ante toda clase de autoridades jurisdiccionales y administrativas;
- Proponer los proyectos de acuerdos delegatorios de los servidores públicos del INM, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Intervenir en los asuntos de carácter legal en que tenga injerencia el INM, ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, cuando se trate de asuntos relacionados con el ejercicio de las atribuciones del Instituto, sin perjuicio del ejercicio directo de las atribuciones que correspondan a la Unidad General de Asuntos Jurídicos cuando ésta lo determine oportuno;
- Presentar en el ejercicio de la representación jurídica del Instituto, demandas, desistirse o formular su contestación, reconvenir a la contraparte, ejercer acciones y oponer excepciones; así como ofrecer, exhibir y desahogar pruebas, articular y desahogar posiciones, formular alegatos, interponer toda clase de recursos e incidentes y, en general, vigilar y atender la tramitación de los juicios y procedimientos de aquellos asuntos en que tenga injerencia el INM, sin perjuicio del ejercicio directo de las atribuciones que correspondan a la Unidad General de Asuntos Jurídicos cuando ésta lo determine oportuno;
- Formular, presentar y, en su caso, ratificar denuncias y querellas por conductas probablemente constitutivas de delitos, en los asuntos en que tenga injerencia el INM, sin perjuicio del ejercicio directo de las atribuciones que correspondan a la Unidad General de Asuntos Jurídicos cuando ésta lo determine oportuno;
- Representar al Comisionado cuando sea señalado como autoridad responsable dentro de los juicios de amparo, sin perjuicio del ejercicio directo de las atribuciones que correspondan a la Unidad General de Asuntos Jurídicos cuando ésta lo determine oportuno;
- Opinar la procedencia jurídica de los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás instrumentos jurídicos emitidos por el INM;
- Dictaminar la procedencia de convenios y contratos de obra pública, arrendamiento, adquisiciones o servicios, o cualquier otro acto jurídico de administración que celebre el INM, sin perjuicio del ejercicio directo de la atribución por parte de la Unidad General de Asuntos Jurídicos cuando ésta lo determine oportuno;
- Emitir opinión respecto a las consultas que en materia jurídica formulen los servidores públicos del propio INM;
- Emitir opinión a los servidores públicos de la propia Secretaría o de las entidades del sector coordinado por ella, que formulen sobre iniciativas de leyes o decretos en materia migratoria;
- Proponer al Comisionado del INM los anteproyectos de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, convenios, acuerdos, circulares y demás ordenamientos jurídicos, cuyas disposiciones sean competencia del Instituto;
- Sistematizar y difundir la normatividad y criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones normativas que regulen la operación de los servicios migratorios;
- Ser el enlace del INM en materia de derechos humanos; atender los requerimientos que formulen los organismos protectores de derechos humanos; requerir la información para la atención de los asuntos en esta materia; conciliar y procurar el cumplimiento de sus recomendaciones en coordinación con las áreas involucradas del INM y autoridades competentes;
- Sustanciar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, los recursos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones del INM y, en su caso, emitir las resoluciones que correspondan;
- Sustanciar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, las solicitudes de readmisión que presenten

- los extranjeros y emitir el acuerdo que corresponda;
- Vigilar y coordinar que las disposiciones previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como cualquier otro ordenamiento legal relacionado con la materia, se atiendan en los términos y plazos establecidos;
- Instrumentar las acciones de carácter preventivo y correctivo en materia de transparencia y acceso a la información; así como fungir de enlace institucional en materia de transparencia, rendición de cuentas y blindaje electoral;
- Recibir, resguardar, custodiar y, en los casos procedentes, cancelar, hacer efectivas o en su caso determinar la prescripción de las garantías constituidas respecto al cumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Apoyar el funcionamiento de los cuerpos colegiados en los que participe el INM, así como en el seguimiento y cumplimiento de sus acuerdos e intervenir en sus reuniones como asesor jurídico;
- Opinar la procedencia de los instrumentos jurídicos que suscriba el Comisionado en el ámbito de sus atribuciones en materia de cooperación interinstitucional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como integrar los expedientes correspondientes; y
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia, que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Locales, del INM, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias.

La Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia y la Unidad General de Asuntos Jurídicos comparten algunas atribuciones, a pesar de que se establece en cada fracción de este Artículo la coordinación entre ambas, lo cual puede generar confusión.

Dirección General de Administración:

Resumen: Es la encargada de la administración de las distintas unidades del INM.

Sus atribuciones son (Artículo 88 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Proporcionar el apoyo administrativo a las áreas que integran el INM; para la consecución de los objetivos y programas establecidos;
- Elaborar el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto anual del INM y, una vez aprobados por las instancias competentes, asegurar su debida ejecución y cumplimiento;
- Elaborar y en su caso actualizar los anteproyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público correspondientes al INM, así como sus modificaciones, para lo cual deberá recabar la opinión de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, y el dictamen de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación;
- Administrar y ejercer los recursos financieros asignados al INM, y aplicar directamente los recursos autogenerados de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables y a los requerimientos de operación del propio Instituto;
- Establecer los mecanismos, herramientas e instrumentos jurídicos para realizar el cobro y control de los ingresos por servicios migratorios, así como los accesorios que se generen, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Elaborar e instrumentar los programas y procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, así como de clima y cultura organizacional de los servidores públicos del INM;
- Administrar el capital humano, expedir los nombramientos y acordar con el Comisionado los movimientos del personal del INM;
- Coordinar con otras unidades administrativas de la Secretaría, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de funciones de formación y capacitación;
- Tramitar la recuperación de los ingresos que capte el INM por concepto de derechos, multas, recargos

y actualizaciones, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables;

- Administrar los recursos materiales y proporcionar los servicios generales que se requieran para la ejecución de los programas y proyectos encomendados al INM, para lo cual podrá realizar las contrataciones públicas correspondientes de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Llevar a cabo la instrumentación, diseño y realización de las obras, así como la conservación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles al servicio del INM, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Llevar a cabo evaluaciones de riesgo de las instalaciones, los sistemas y las personas del INM y, en su caso, proponer las medidas correctivas conducentes, en coordinación con las autoridades competentes;
- Supervisar los servicios, procedimientos y resoluciones del ámbito de su competencia, que realicen las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales del INM, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias; y
- Suscribir, previo dictamen de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, en su respectivo ámbito de competencia, los contratos de obra pública, arrendamiento, adquisiciones o servicios, o cualquier otro acto jurídico de administración que celebre el INM con excepción de los que vinculen a las Delegaciones Federales de dicho Instituto.

Dirección General de Coordinación de Delegaciones:

Resumen: Coordina las diferentes Delegaciones Federales y Locales.

Sus atribuciones son (Artículo 89 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Difundir, instruir y, en su caso, verificar entre las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales sobre las directrices que establezca el INM en materia de regulación, control, verificación migratoria y procedimientos administrativos, a fin de asegurar su cumplimiento, así como identificar problemáticas y sus probables soluciones;
- Coordinar las actividades de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales y Locales del INM;
- Coordinar, con cada una de las áreas del INM, la supervisión, los servicios, procedimientos, resoluciones, operación y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales, para efecto de dar cumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, así como dictar las instrucciones que resulten necesarias;
- Integrar, controlar y mantener el acervo documental de las bibliotecas de las estaciones migratorias, así como emitir directrices para la prestación de este servicio con la asesoría de la Unidad de Política Migratoria; y
- Establecer criterios complementarios para la organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones Federales, Delegaciones y Subdelegaciones Locales.

Dirección General de Asuntos Internos:

Resumen: Observa lo relativo a las irregularidades de los servidores públicos y las denuncias.

El Artículo 78 del Reglamento Interior de la SEGOB establece que el Director General de Asuntos Internos no será nombrado por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, previo cumplimiento del proceso de certificación. Sin embargo, el Artículo 90 establece que será nombrado por el Secretario, a propuesta del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, lo que deja un gran margen discrecional a la actuación del Secretario y del Subsecretario. Además, esta disposición no explica la razón para que no siga el mismo proceso que los demás titulares.

Las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Internos son (Artículo 90 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de

detectar violaciones, incumplimientos, deficiencias, responsabilidades o irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y vistas a las autoridades competentes; *pero no establece la figura encargada para tal supervisión y las formas de supervisión, tampoco establece los mecanismos para allegarse a esa información.*

- Conocer las quejas y denuncias, incluso anónimas, presentadas en contra de actos realizados por servidores públicos del INM, garantizando la confidencialidad de la información, así como presentar la vista o denuncia correspondiente ante la autoridad que en cada caso resulte competente; *no establece cómo se llevarán a cabo los mecanismos para obtener tales quejas y denuncias.*
- Requerir y obtener información de las diversas áreas del INM, incluida la posibilidad de llevar a cabo programas de usuario simulado para documentar las investigaciones a su cargo; *el usuario simulado es una estrategia operativa para detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente, a servidores públicos de todos los niveles del gobierno federal, que utilizan su cargo para obtener algún beneficio económico o personal.*
- Citar a los servidores públicos del INM que sean parte de alguna investigación o en su caso, a aquellos que puedan aportar datos para la misma; y
- Rendir informes periódicamente al Secretario sobre el resultado de las investigaciones a su cargo y, en su caso, al Subsecretario de Población Migración y Asuntos Religiosos.

El Reglamento Interior de la SEGOB no contiene la estructura de esta Dirección, por lo que es necesario regular las formas de actuación que se tengan dentro de esta área. Las atribuciones de esta Dirección están escritas de manera genérica, además de no estar mencionadas en la Ley de Migración y su Reglamento, por lo que es difícil realizar un análisis exhaustivo.

El Centro de Evaluación y Control de Confianza:

Resumen: Regula el procedimiento de certificación de control de confianza del personal del INM y realiza las evaluaciones de ingreso, promoción y permanencia.

Sus funciones son las siguientes (Artículo 91 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Establecer los lineamientos y procedimientos para el proceso de certificación de control de confianza del personal del INM;
- Llevar a cabo las evaluaciones de ingreso a aspirantes, promoción y permanencia al personal del INM, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, para el cumplimiento de sus funciones;
- Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del INM que acredite las evaluaciones;
- Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado el control de confianza y las evaluaciones, e implementar las medidas de seguridad necesarias que garanticen su confidencialidad; y
- Recomendar la capacitación y la implementación de las medidas que se deriven de los resultados de las evaluaciones practicadas.

Delegados Federales del Instituto Nacional de Migración:

Resumen: Se encargan de la resolución del procedimiento administrativo; el retorno asistido; el trámite migratorio; de la imposición y ejecución de sanciones administrativas; de las estaciones migratorias; y coordinan las actividades del INM en sus respectivas competencias.

Sus atribuciones son (Artículo 92 del Reglamento Interior de la SEGOB) son:

- Sustanciar y resolver los procedimientos administrativos de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Sustanciar y resolver los procedimientos administrativos migratorios de extranjeros presentados, así como de aquellos que opten por el beneficio del retorno asistido, de conformidad con la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;

- Atender y resolver las solicitudes de trámite migratorio relacionadas con las condiciones de estancia establecidas en la Ley de Migración, en el ámbito territorial de su competencia;
- Ejecutar los actos que en su ámbito de competencia confiere a la autoridad migratoria la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Imponer y ejecutar las sanciones administrativas previstas en la Ley de Migración;
- Administrar las estaciones migratorias y estancias provisionales de su adscripción, de conformidad con lo previsto en la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- Suscribir, previo dictamen de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, los contratos de obra pública, arrendamiento, adquisiciones o servicios, o cualquier otro acto jurídico de administración que celebre el INM y que vinculen a la Delegación Federal que corresponda, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Formular, presentar y, en su caso, ratificar denuncias y querellas por conductas probablemente constitutivas de delitos, en los asuntos en que tenga injerencia el INM, por lo que deberá informar periódicamente a la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia respecto del número de denuncias y querellas presentadas, así como su estado procesal. Esta atribución se confiere sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
- Recibir, resguardar, custodiar y en los casos procedentes, cancelar, hacer efectivas o determinar la prescripción de las garantías constituidas respecto al cumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley de Migración, en su ámbito territorial de competencia. Esta atribución se confiere sin perjuicio de su ejercicio directo por parte de la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia;
- Sustanciar y resolver, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, los recursos administrativos que interpongan los particulares contra actos y resoluciones que emitan los servidores públicos de su adscripción;
- Proporcionar el servicio de bibliotecas en las estaciones migratorias, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- Coordinar las actividades del INM en el ámbito territorial de su competencia; y
- Informar a las unidades centrales del INM, sobre asuntos de su competencia y, en su caso, remitir las actuaciones respectivas cuando así lo requieran.

Los Subdelegados Federales, Delegados y Subdelegados Locales ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado.

Anexo 3. Relato Histórico de las Facultades Ejercidas por las Delegaciones Federales

Luego del resumen de los primeros Acuerdos Delegatorios presentado en el Capítulo 4, este anexo ofrece un relato más extenso de dichos instrumentos. Los primeros Acuerdos Delegatorios se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 2 y 4 de junio de 1999, los cuales delegaban facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración en Monterrey, Nuevo León; Mazatlán, Sinaloa; La Paz, Baja California Sur; Guadalajara, Jalisco; Ciudad Juárez, Chihuahua; Acapulco, Guerrero; Distrito Federal (publicados el 2 de junio); Villahermosa, Tabasco; Veracruz, Veracruz; Tijuana, Baja California; Tapachula, Chiapas; Salina Cruz, Oaxaca; Querétaro, Querétaro; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Nogales, Sonora (publicados el 4 de junio), así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales y Subdelegados Locales del ámbito territorial de su competencia.

En términos generales, todos ellos establecían que el Titular del Instituto podía delegar diversas atribuciones en los servidores públicos subordinados, excepto aquellas que eran ejercidas precisamente por el propio Titular. Esta disposición, según la exposición de motivos de los diversos Acuerdos, no contravenía las disposiciones vigentes en los ordenamientos jurídicos que regulaban la materia migratoria.

Entre los asuntos que podían ser delegados se encuentran los relativos a la internación de extranjeros; regulación migratoria; salida definitiva del país; cancelación del documento migratorio; fijación de requisitos para trámites migratorios; estancia legal para extranjeros; expulsión de extranjeros; verificación e inspección; establecimiento o habilitación de estaciones migratorias; internación; imposición de multas; solicitud de auxilio de fuerza pública; salida definitiva del país, etc. Es decir que se delegaban las funciones propias del INM.

Posteriormente, el 10 de noviembre de 1999, se expidió el Acuerdo por el que se establecen nuevas delegaciones regionales adscritas al Instituto Nacional de Migración, una por cada una de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Así mismo, se redistribuyó la competencia territorial de las Delegaciones Regionales de Querétaro, Querétaro; Veracruz, Veracruz; Villahermosa, Tabasco; Acapulco, Guerrero; Cancún, Quintana Roo; Guadalajara, Jalisco; Mazatlán, Sinaloa; Metropolitana en el Distrito Federal; y Monterrey, Nuevo León, para que cada jurisdicción comprendiera solamente la entidad federativa donde quedara establecida su sede oficial. En este sentido la ciudad sede de cada una de las Delegaciones Regionales, se daba a conocer mediante circular dictada por el Comisionado del INM.

Este Acuerdo establecía que las Delegaciones Regionales estaban bajo el mando directo del Comisionado del INM y ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue éste, ajustando su funcionamiento a las normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado, lo que le daba un carácter bastante discrecional a las disposiciones que pudiera tomar.

En diciembre de 1999 de nueva cuenta se expiden *Acuerdos por los que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor del Delegado Regional del Instituto Nacional de Migración* en los estados de Zacatecas, Yucatán, Tlaxcala, San Luis Potosí, Puebla, Nayarit, Estado de México, Morelos, Michoacán, Hidalgo, Guanajuato, Durango, Colima, Coahuila, Campeche, Aguascalientes (publicado el 13 de diciembre), Chihuahua, Chiapas, Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal (publicado el 15 de diciembre), Nuevo León, Jalisco, Guerrero (publicado el 16 de diciembre), Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Sinaloa, Quintana Roo, Querétaro y Oaxaca (el 17 de diciembre), así como de los Subdelegados Regionales, Delegados Locales, Subdelegados Locales, Delegados de Regulación de Estancia y Delegados de Control Migratorio y Jurídico, en el ámbito territorial de cada competencia.

Asimismo, el 15 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones

previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Coordinadores de Regulación de Estancia, de Control de Migración y del Jurídico del Instituto Nacional de Migración, así como de los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento a su cargo.

Estos Acuerdos derogan los anteriores, y de su análisis se obtiene que cambien la forma en que se estructuran los Acuerdos, facilitando la lectura del mismo, pero permanecen las mismas prerrogativas.

En diciembre de 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación nuevos *Acuerdos que delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento en favor de los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración* en los estados de Colima, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Campeche, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes (publicados el 11 de diciembre), Guanajuato, Durango (publicados el 12 de diciembre), Oaxaca, Nuevo León, Nayarit, Estado de México, Morelos, Michoacán, Jalisco, Hidalgo, Guerrero (publicados el 13 de diciembre), San Luis Potosí, Quintana Roo, Querétaro, Puebla (publicados el 14 de diciembre), Zacatecas, Yucatán, Veracruz, Tlaxcala, Tamaulipas, Tabasco, Sonora, Sinaloa (publicados el 18 de diciembre), Distrito Federal (publicados el 20 de diciembre), así como del Subdirector de Regulación y Control Migratorio, Subdelegados Locales, Jefe de Departamento de Regulación Migratoria y Jefe de Departamento de Control Migratorio y Asuntos Jurídicos, en el ámbito territorial de cada competencia.

Estos Acuerdos abrogan los anteriores. Se adaptan a la estructura de cada entidad federativa, a diferencia de los anteriores Acuerdos que se emitieron casi a manera de copia. Integran en los textos correspondientes a cada estado los órganos que le son propios, por ejemplo, el estado de Chihuahua contempla la figura de Subdirector de Regulación Migratoria, lo que no sucede en el estado de Chiapas que no contempla tal figura pero que en su estructura contempla al Subdirector de Control Migratorio y al Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos, los cuales, a su vez, no son contemplados por el primer estado. Así pues, estos Acuerdos se emitieron de tal forma que atendieran a las necesidades de cada entidad. Sin embargo, las prerrogativas siguen siendo las mismas que las anteriormente dichas, lo que constituye un error ya que otorgan demasiadas facultades a figuras que pueden ser remotas.

El 8 de febrero de 2001 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que amplía las facultades conferidas en los anteriores acuerdos, ya que se delegan facultades concurrentes para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, en favor de los Delegados Regionales del Instituto Nacional de Migración y el demás personal que conforma la estructura de la Delegación Regional en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. Este Acuerdo faculta al personal de las Delegaciones Regionales para atender de manera concurrente aun fuera de su ámbito de circunscripción territorial los trámites migratorios presentados por los usuarios.

El 17 de mayo de 2002 se expidieron dos Acuerdos Delegatorios que modifican los Acuerdos originales (de 2000), esto únicamente para los Estados de Aguascalientes y Jalisco. El 26 de agosto de 2008 se publica el *Acuerdo por el que se delegan facultades en servidores públicos adscritos a las delegaciones del Instituto Nacional de Migración* para formular las denuncias y querellas que legalmente proceden por la comisión de los delitos establecidos en la Ley General de Población y en otras normas jurídicas distintas a la misma, en los que los agentes activos o pasivos del delito sean mexicanos o extranjeros de cualquier nacionalidad, incluyendo apátridas.

El 10 de septiembre de 2010 se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo *Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración* en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Este Acuerdo abroga los anteriores. Obedece a la expedición de otro Acuerdo publicado el 20 de agosto de 2008 (mismo que tuvo una reforma el 8 de septiembre de 2010), en el que se delegaron facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento a favor del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y del Comisionado del Instituto Nacional de Migración. En él, el Comisionado del Instituto se encuentra facultado para delegar a su vez diversas atribuciones en sus subordinados, previa autorización del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, siempre y cuando los servidores públicos en quienes se deleguen facultades cuenten con un nivel jerárquico no menor al de Jefe de Departamento, y que la delegación de facultades no contravenga las disposiciones vigentes en los ordenamientos jurídicos que regulan la materia migratoria.

Este nuevo Acuerdo cambia su formato, y establece las disposiciones de todas las entidades federativas, contrario a los anteriores Acuerdos que se expedía uno por cada estado. Entre ellas se encuentran las siguientes atribuciones: regulación migratoria; control y verificación migratoria; recibir, desahogar y resolver denuncias en contra de extranjeros; iniciar, desahogar y resolver los procedimientos administrativos migratorios de extranjeros asegurados; regular la expulsión de extranjeros; resolver la salida definitiva del país de extranjeros asegurados y ampliar el plazo para abandonar el territorio o iniciar la regularización migratoria; resolver la salida de la estación migratoria de extranjeros asegurados con fines de regularización; imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento; determinar el período durante el cual un extranjero expulsado o rechazado no deberá reingresar al país; otorgar en custodia provisional a extranjeros asegurados; habilitar otros lugares como estaciones migratorias; solicitar el auxilio de la fuerza pública; formular las denuncias y querellas que legalmente procedan por la comisión de los delitos establecidos en la Ley General de Población y en otras disposiciones legales; resolver los recursos de revisión que se promuevan en contra de las resoluciones que emitan los servidores públicos de la Delegación, entre otras. De nueva cuenta se observa que se delegan demasiadas funciones que; aunque se regula la autoridad competente, lo que reduce el margen discrecional de aplicación, esto no es suficiente, porque aún son muchas autoridades las encargadas de la aplicación de la Ley General de Población.

El 18 de marzo de 2011 se expidió el respectivo *Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento, a los servidores públicos adscritos a la Delegación Regional del Instituto Nacional de Migración en el Distrito Federal*, prácticamente en los mismos términos que el anterior Acuerdo.

Anexo 4. Información Estadística de las Encuestas de Satisfacción

Retomando el análisis de las *Encuestas de satisfacción del usuario externo del INM* ofrecido en el Capítulo 4, a continuación se presenta la información estadística respectiva. Cabe recordar que la discusión se hace con propósitos informativos, ya que es probable que los datos no representen a las personas encuestadas.

La información sociodemográfica permite afirmar lo siguiente: En las distintas instalaciones, se aplicaron las encuestas a hombres en su mayoría, con excepción de la oficina de trámites del Distrito Federal donde la aplicación se realizó principalmente a mujeres.

4-1 Personas Encuestadas según Sexo (%), 2011

Instalación	Hombre	Mujer
Aeropuerto Internacional de Monterrey	72.82	27.18
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	58.38	41.62
Oficina de Trámites del Distrito Federal	47.38	52.62
Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	57.59	42.41
Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas	73.98	26.02
Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	68.34	31.66
Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas	66.55	33.45

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Los rangos de edad de las personas encuestadas variaron para cada instalación. No obstante, en términos generales la mayoría de personas eran menores de 54 años. En el Aeropuerto Internacional de México la mayoría de las personas encuestadas tenían de 30 a 35 años; en el Aeropuerto Internacional de Monterrey de 36 a 42 años; en la oficina de trámites del Distrito Federal de 24 a 35 años; en la oficina de trámites de Monterrey de 24 a 29 años; y en la oficina de trámites de Talismán y las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula de 18 a 23 años.

4-2 Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%), 2011

Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Aeropuerto Internacional de Monterrey, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Oficina de trámites del Distrito Federal, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Oficina de trámites de Monterrey, Nuevo León, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Oficina de trámites de Talismán, Chiapas, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal, 2011.		Personas Encuestadas según Rangos de Edad (%). Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas, 2011.	
Rango de Edad	%	Rango de Edad	%	Rango de Edad	%	Rango de Edad	%	Rango de Edad	%	Rango de Edad	%	Rango de Edad	%
18-23	7.18	18-23	4.17	18-23	5.94	18-23	14.1	18-23	27.04	18-23	31.68	18-23	37.14
24-29	14.81	24-29	15.22	24-29	25.8	24-29	23.24	24-29	20.34	24-29	29.21	24-29	26.46
30-35	24.2	30-35	16.52	30-35	25.8	30-34	18.54	30-35	17.4	30-35	18.81	30-35	18.69
36-41	19.34	36-42	21.91	36-41	19.41	35-40	17.23	36-41	11.74	36-41	6.93	36-42	12.74
42-47	14.14	43-48	17.48	42-46	7.08	41-45	9.4	42-47	7.76	42-47	5.94	43-48	2.55
48-53	8.4	49-54	11.13	47-52	9.59	46-50	5.74	48-53	8.39	48-54	4.95	49-54	1.46
54-59	4.31	55-60	6.61	53-60	4.57	51-54	4.96	54-59	4.4	56-60	1.49	56-62	0.49
60-66	5.19	61-66	3.57	62-70	1.83	57-62	4.18	60-65	1.47	62-73	0.99	63-72	0.24
67-73	1.88	67-72	2.17			63-73	2.61	68-77	1.47			73-75	0.24
75-86	0.55	73-84	1.22										

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

En cuanto al estado civil, la mayoría de las personas encuestadas en las instalaciones estaban solteras, a excepción de las encuestadas en los Aeropuertos Internacionales de Monterrey y Ciudad de México.

4-3 Personas Encuestadas según Estado Civil (%), 2011

Aeropuerto	Soltero (a)	Casado (a)	Viudo (a)	Concubinato	Divorciado (a)	Separado (a)
Aeropuerto Internacional de Monterrey	25.31	65.88	1.92	1.4	4.97	0.52
Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	33.88	53.95	2.41	2.41	5.04	2.3
Oficina de Trámites del Distrito Federal	46.12	44.98	0.68	4.57	3.42	0.23
Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	47.67	45.85	2.07	1.3	2.85	0.26
Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas	36.76	36.64	0.82	25.05	0.41	0.62
Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	76.43	1.27	1.91	19.11	0	1.27
Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas	48.75	29.48	2.95	15.87	1.47	1.47

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

El país de nacimiento de la mayoría de las personas encuestadas en los aeropuertos del Distrito Federal y Monterrey fueron México y Estados Unidos; en las oficinas de trámites del Distrito Federal y Monterrey fueron México y Colombia; en la oficina de trámites de Talismán fue Guatemala; y en las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula fueron Guatemala y Honduras.

4-4 Personas Encuestadas según País de Nacimiento (%), 2011

País de Nacimiento	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Alemania	2.76	0.00	0.00	1.03	0.00	0.00	0.00
Argentina	2.59	1.42	4.98	3.88	0.00	0.00	0.00
Brasil	1.29	0.00	0.00	4.39	0.00	0.00	0.00
Bolivia	0.00	0.00	0.00	1.81	0.00	0.00	0.00
Canadá	5.00	1.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Chile	1.38	0.00	1.13	3.10	0.00	0.00	0.00
China	0.00	0.00	1.58	3.62	0.00	0.00	0.00
Colombia	0.00	3.83	12.67	11.11	0.00	4.93	0.00
Corea	1.47	0.00	1.13	1.29	0.00	0.00	0.00
Corea del Sur	0.00	0.00	0.00	1.03	0.00	0.00	0.00
Costa Rica	0.00	0.00	0.00	1.03	0.00	0.00	0.00
Cuba	0.00	1.20	10.18	4.39	0.00	0.00	5.34
Ecuador	0.00	1.10	1.36	3.10	0.00	7.39	1.48
El Salvador	0.00	0.00	0.00	2.84	0.00	12.32	20.80
España	1.29	3.94	4.07	2.58	0.00	0.00	0.00
Estados Unidos	48.58	12.27	4.75	6.20	0.00	1.97	0.00
Francia	0.00	0.00	1.13	2.33	0.00	0.00	0.00
Guatemala	0.00	6.79	1.58	2.58	100.00	22.17	39.77
Honduras	0.00	0.00	0.00	4.65	0.00	32.51	21.59
India	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.96	1.59
Italia	1.29	1.31	0.00	1.03	0.00	0.00	0.00
Japón	2.42	1.75	0.00	1.29	0.00	0.00	0.00
México	19.41	44.58	30.54	15.25	0.00	0.00	0.00
Nepal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.48
Nicaragua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.75
Noruega	0.00	0.00	0.00	1.55	0.00	0.00	0.00
Otros	8.89	8.54	13.12	8.27	0.00	6.90	4.20

HACIA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN PRO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

País de Nacimiento	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Perú	0.00	1.97	2.04	3.10	0.00	1.48	0.00
Reino Unido	1.73	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
República Dominicana	0.00	1.20	1.58	0.00	0.00	2.46	0.00
Uruguay	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.48	0.00
Venezuela	1.90	8.98	8.14	8.53	0.00	3.45	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Su lengua materna era mayoritariamente el español o el inglés.

4-5 Personas Encuestadas según Lengua Materna (%), 2011

Lengua Materna	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Alemán	3.19	0.33	0.68	1.55	0.00	0.00	0.00
Chino	0.43	0.00	1.14	3.88	0.00	1.49	0.00
Coreano	1.38	0.55	1.14	2.33	0.00	0.00	0.00
Español	31.06	78.45	81.96	71.58	86.30	92.04	92.25
Francés	1.04	1.09	2.74	2.58	0.00	0.00	0.00
Hindi	0.60	0.00	0.00	0.00	0.00	1.49	1.03
Inglés	54.96	14.11	6.85	7.24	0.00	1.00	1.03
Inglés/ Español	0.43	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Italiano	1.29	1.31	0.68	1.03	0.00	0.00	0.00
Japonés	2.24	1.86	0.91	1.29	0.00	0.00	0.00
Maya	0.00	0.00	0.00	0.00	13.70	0.00	2.85
Nepalí	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.03
Neerlandés	0.43	0.00	0.00	1.55	0.00	0.00	0.00
Otros	1.64	0.88	3.20	2.58	0.00	1.99	1.82
Otros*	0.00	0.55	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Portugués	1.29	0.88	0.68	4.39	0.00	0.00	0.00
Punjabi	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00
Quiche	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00

* Se duplica la categoría debido a que está reportada de esa manera en el informe.

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

En lo correspondiente a migración, buena parte de las personas encuestadas en los Aeropuertos Internacionales del Distrito Federal y Monterrey eran turistas o estaban en la categoría "visitantes personas de negocios." Sin embargo, también el informe muestra que para un buen porcentaje de personas "no aplicaba" alguna característica migratoria, lo que hace suponer que en esta categoría se encontraban personas con nacionalidad mexicana.

4-6 Personas Encuestadas según Característica Migratoria (%), 2011

Característica Migratoria	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Artista/ Deportista	0.00	0.23
Cargo de Confianza	1.39	0.56
Corresponsal	0.17	0.00
Estudiante	1.65	1.35
Familiar	0.78	2.93
Inversionista	0.00	0.11
Ministro de Culto o Asociado Religioso	0.17	0.34
No Aplica	9.09	34.39
Profesional	0.17	0.79
Rentista	0.09	0.11
Técnico	0.09	0.00
Transmigrante	0.26	6.65
Turista	30.65	27.62
Visitante	0.52	1.80
Visitante Artista o Deportista	0.35	9.36
Visitante Cargo de Confianza	2.77	0.00
Visitante Consejero	0.00	0.11
Visitante de Negocios e Inversionista	0.87	1.92
Visitante Persona de Negocios	49.78	10.26
Visitante Profesional	0.00	1.24
Visitante Rentista	0.17	0.23
Visitante Técnico Rentista	1.04	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

A continuación se presenta la información sobre la valoración de los servicios en el Aeropuerto y oficinas de trámites, así como las atenciones y acceso a los derechos en las estaciones migratorias.

Aeropuertos

En los aeropuertos, más de la mitad de la población encuestada señaló que: En el Aeropuerto de Monterrey la información proporcionada en el *call center* fue útil, mientras que en el Aeropuerto de la Ciudad de México fue muy útil, y las personas que atendían el servicio en ambas instalaciones se caracterizaban por ser muy amables.

4-7 Valoración de la Utilidad de la Información proporcionada en el Call Center (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Muy Útil	37.10	49.25
Útil	61.29	41.79
Medianamente Útil	0.81	7.46
Poco Útil	0.81	1.49
Nada Útil	0.00	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-8 Valoración de la Amabilidad del Personal que proporcionó el Servicio en el Call Center (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Muy Amable	70.73	61.02
Amable	29.27	32.20
Moderadamente Amable	0.00	3.39
Poco Amable	0.00	3.39

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

La atención del personal en el filtro migratorio había mejorado mucho y el tiempo de atención era muy rápido.

4-9 Valoración del Mejoramiento en la Atención del Personal de los Filtros Migratorios (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Ha Mejorado Mucho	77.05	49.08
Ha Mejorado	17.46	46.91
No ha Mejorado ni Empeorado	5.49	3.01
Ha Empeorado un Poco	0.00	0.83
Ha Empeorado Mucho	0.00	0.17

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM.Ciudad de México: INM, 2011.

4-10 Valoración del Tiempo de Espera para ser atendido en el Filtro Migratorio (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Muy Rápido	68.14	56.45
Rápido	29.08	34.95
Razonable	2.78	5.95
Tardado	0.00	2.43
Muy Tardado	0.00	0.22

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM.Ciudad de México: INM, 2011.

Entre otros aspectos, el informe muestra que las personas encuestadas consideraron que los funcionarios encargados de la atención en el filtro migratorio fueron muy amables, que las formas migratorias eran de fácil llenado, que la señalización para llegar a la sala de migración era identificable en idioma inglés, muy clara, muy visible y muy útil en el Aeropuerto Internacional de Monterrey; clara, visible y útil en el aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; y que el estado de las instalaciones en sala de migración en cuanto a limpieza, ventilación, iluminación y espacio eran muy buenas en el Aeropuerto Internacional de Monterrey, y buenas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

4-11 Valoración de la Amabilidad del Personal que atendió a las Personas Encuestadas en el Filtro Migratorio (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Muy Amable	75.11	55.45
Amable	24.54	41.36
Moderadamente Amable	0.26	2.53
Poco Amable	0.09	0.44
Nada Amable	0.00	0.22

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM.Ciudad de México: INM, 2011.

4-12 Valoración de las Condiciones de Aseo, Iluminación, Ventilación y Espacio de las Salas de Migración (%), 2011

Valoración	Limpieza		Iluminación		Ventilación		Espacio	
	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México
Muy Bueno	75.58	40.81	71.52	38.39	72.62	26.29	64.70	36.41
Bueno	24.06	56.99	27.40	57.98	26.78	53.80	30.36	53.25
Regular	0.27	2.09	1.08	3.19	0.61	9.57	4.42	5.83
Malo	0.09	0.11	0.00	0.44	0.00	9.35	0.52	3.74
Muy Malo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.99	0.00	0.77

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Tanto en los aeropuertos como en las oficinas de trámites, la información publicada en internet era: muy útil; muy fácil de encontrar, a excepción de la información publicada en el portal de la oficina de trámites del Distrito Federal donde ésta fue fácil de conseguir; muy entendible para las personas encuestadas en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la oficina de trámites de Monterrey, y entendible para aquellas personas encuestadas en el Aeropuerto Internacional de Monterrey y la oficina de trámites del Distrito Federal.

4-13 Valoración de la Utilidad de la Información consultada en Internet (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León
Muy Útil	54.91	50.88	39.79	63.71
Útil	44.51	43.86	31.49	24.19
Medianamente Útil	0.58	1.75	13.15	4.03
Poco Útil	0.00	1.75	12.80	0.81
Nada Útil	0.00	1.75	2.77	7.26

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-14 Valoración de la Facilidad en la Búsqueda de Información consultada en Internet (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León
Muy Fácil	49.10	45.76	27.11	50.00
Fácil	48.50	32.20	43.66	38.18
Medianamente Fácil	2.40	22.03	15.49	5.45
Poco Fácil	0.00	0.00	9.86	0.91
Nada Fácil	0.00	0.00	3.87	5.45

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-15 Valoración de la Claridad en la Información consultada en Internet (%), 2011

Valoración	Aeropuerto Internacional de Monterrey	Aeropuerto Internacional de Ciudad de México	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León
Muy Entendible	46.39	50.00	31.36	61.98
Entendible	51.81	45.00	36.59	25.62
Medianamente Entendible	1.81	5.00	16.03	3.31
Poco Entendible	0.00	0.00	14.29	3.31
Nada Entendible	0.00	0.00	1.74	5.79

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Oficinas de Trámites

En cuanto a los servicios que se ofrecían particularmente en las oficinas de trámites, las personas encuestadas en Monterrey consideraron que era muy fácil llenar la forma de pre-registro en internet, mientras que para las personas encuestadas en la oficina de trámites del Distrito Federal fue fácil.

4-16 Valoración de la Facilidad en el Llenado de la Forma de Pre-registro en Internet (%), 2011

Valoración	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León
Muy Fácil	34.37	55.29
Fácil	40.31	37.30
Medianamente Fácil	15.25	4.50
Poco Fácil	7.75	1.85
Nada Fácil	2.33	1.06

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

La información proporcionada por los funcionarios que atendían en ventanilla fue en general muy entendible, a excepción de la oficina de trámites del Distrito Federal donde la información proporcionada fue entendible.

4-17 Valoración de la Claridad en la Información proporcionada por Personal que atiende en Ventanilla (%), 2011

Valoración	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Muy Entendible	29.48	61.98	55.95
Entendible	45.99	25.62	36.74
Medianamente Entendible	17.92	3.31	3.55
Poco Entendible	4.48	3.31	2.71
Nada Entendible	2.12	5.79	1.04

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Con respecto a la resolución de las inquietudes, la mayoría señaló que se resolvieron todas las dudas, siendo menor la proporción de personas encuestadas que aseveraron que los funcionarios resolvieron todas sus dudas en la oficina de trámites del Distrito Federal y Talismán, en comparación con las dudas resueltas por el personal de la oficina de trámites de Monterrey.

4-18 Resolución de Dudas Presentadas por los Usuarios, por Parte del Personal que Atiende en Ventanillas (%), 2011

Respuesta	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Resolvió Todas las Dudas	43.67	94.62	81.94
Resolvió Muchas Dudas	19.62	4.30	5.56
Resolvió Algunas Dudas	22.78	1.08	0.00
Resolvió Pocas Dudas	7.91	0.00	1.39
No Resolvió Dudas	6.01	0.00	11.11

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

En cuanto a la amabilidad del personal que trabajaba en ventanilla, las personas encuestadas consideraron que el personal de la oficina de trámites del Distrito Federal y de Talismán fue amable, mientras que los funcionarios de Monterrey fueron muy amables.

4-19 Valoración de la Amabilidad del Personal que Trabaja en Ventanilla (%), 2011

Valoración	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Muy Amable	36.11	79.92	36.08
Amable	42.17	19.29	53.61
Moderadamente Amable	14.14	0.39	6.19
Poco Amable	4.80	0.39	4.12
Nada Amable	2.78	0.00	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

En general el tiempo de espera para ser atendido en las tres oficinas fue razonable. Sería importante para futuras encuestas conocer el tiempo promedio de espera, afinando de esta manera el análisis que puede elaborarse.

4-20 Valoración del Tiempo de Espera para ser Atendido en Ventanilla (%), 2011

Valoración	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Muy Rápido	32.96	26.61	32.62
Rápido	23.82	29.72	26.87
Razonable	42.94	39.79	30.28
Tardado	0.28	3.36	7.89
Muy Tardado	0.00	0.52	2.35

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

La oficina de trámites de Talismán se caracterizó por la celeridad en la resolución de trámites puesto que se dio cumplimiento a los trámites en el tiempo establecido. En contraste, en la oficina de trámites del Distrito Federal, en mayor porcentaje que en Monterrey, los trámites se resolvieron después del tiempo establecido y había algunos trámites de los que no se tenía respuesta. Dentro del informe se razonó que era necesario identificar este punto como foco de atención.

4-21 Celeridad en la Resolución de Trámites (%), 2011

Celeridad	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Antes del Tiempo Establecido	12.26	34.81	1.08
En Tiempo Establecido	37.26	42.27	98.49
Después del Tiempo Establecido	27.16	5.97	0.22
No se ha Resuelto	23.32	11.95	0.22

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Una de las temáticas que la encuesta contempló tanto para las oficinas de trámites como en las estaciones migratorias fue la corrupción. Las personas encuestadas manifestaron que en la oficina de trámites del Distrito Federal el personal realizaba actos de corrupción, contrario a lo que sucedía en Monterrey y Talismán donde eran mínimos estos actos en los procesos de tramitación. Como sugerencia para la superación de esta problemática, quienes elaboraron el informe establecieron la necesidad de supervisar las actividades, requiriendo para ello la asignación de mayores recursos. No obstante, no establecieron pormenores de las actividades de supervisión ni del tipo de recursos solicitados. Tampoco se reconocieron los actos de corrupción efectuados por el personal.

4-22 Corrupción en los Procesos de Tramitación (%), 2011

Procesos de Tramitación	Oficina de Trámites del Distrito Federal	Oficina de Trámites de Monterrey, Nuevo León	Oficina de Trámites de Talismán, Chiapas
Agilizar el Trámite	37.24	0.26	0.22
Resolver el Trámite, al no Cumplir los Requisitos	22.82	0.26	0.22
Otro	39.94	0.00	0.43
No hay Acto de Corrupción	0.00	99.48	99.13

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Estaciones Migratorias

En cuanto a la información recolectada en las estaciones migratorias de Iztapalapa y Tapachula se detectaron fallas en el reporte: se duplicaron los mismos porcentajes para las dos estaciones y luego se presentaron otros datos, los cuales se asumió que pertenecían a la estación migratoria de Tapachula.

En las estaciones migratorias, la mayoría de migrantes desconocían de actos de corrupción, sin embargo, reconocieron algunos actos aislados en la tramitación de la regularización de la condición migratoria o la devolución al país de origen.

4-23 Corrupción en las Estaciones Migratorias (%), 2011

Realización de Actos de Corrupción	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Sí, para Regularizar la Condición	0.50	7.60
Sí, para Agilizar la Devolución	0.00	1.52
No	99.50	92.40

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

La mayoría de personas migrantes que estaban alojadas en las estaciones migratorias en su mayoría habían viajado con amigos.

4-24 Personas con las cuales los Migrantes Llegaron a la Estación Migratoria (%), 2011

Parentesco	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Pareja	3.45	4.07
Hijos (as)	2.96	6.89
Otros familiares	11.82	17.51
Amigos (as)	81.28	70.28
Llegó Solo (a)	0.49	0.79
Otro	0.00	0.11
Familia Nuclear	0.00	0.34

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Cuando fueron detenidas, el transporte usado para su traslado y el trato del personal fue bueno. No obstante, cabe anotar que más del 20 por ciento de las personas encuestadas de la estación migratoria de Tapachula consideraron que el trato fue malo.

4-25 Valoración de Migrantes sobre el Transporte Usado y el Trato Brindado en su Traslado a las Estaciones Migratorias (%), 2011

Valoración	Transporte		Trato	
	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Bueno	79.46	54.44	82.16	56.70
Regular	6.49	23.18	6.49	22.06
Malo	14.05	22.38	11.35	21.25

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Dentro de las estaciones, la mayoría de migrantes tuvo revisión médica, acceso a llamadas telefónicas y contacto con la embajada o consulado, pero pocas personas detenidas recibieron atención médica necesaria a las enfermedades y los medicamentos requeridos, información sobre su situación jurídica (en el caso de la estación de Tapachula), derechos y obligaciones y tiempo de permanencia en las estaciones migratorias.

4-26 Procedimientos Realizados o Permitidos a Migrantes dentro de las Estaciones Migratorias (%), 2011

Procedimiento	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal			Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas		
	Sí	No	No Aplica	Sí	No	No Aplica
Revisión Médica	60.00	40.00	0.00	69.00	31.00	0.00
Atención Necesaria a Enfermedades	6.00	94.00	0.00	11.00	89.00	0.00
Entrega de Medicamentos	5.00	95.00	0.00	22.00	78.00	0.00
Contacto con Embajada o Consulado	86.00	5.00	9.00	95.90	3.04	1.06
Acceso a Llamadas Telefónicas	92.00	8.00	0.00	96.05	3.95	0.00
Información sobre Situación Jurídica	19.00	81.00	0.00	24.00	76.00	0.00
Derechos y Obligaciones	55.00	45.00	0.00	19.00	81.00	0.00
Tiempo de Permanencia en Estaciones Migratorias	49.00	51.00	0.00	44.00	56.00	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

En el informe, como sugerencias se consideró necesario mejorar el abastecimiento de medicamentos, atención médica y la comunicación entre el personal de migración y usuarios.

Pese a que la mayoría de personas detenidas tuvo revisión médica, la atención recibida de acuerdo a su percepción fue mala. En el informe no se preguntó cuántas veces pudieron acceder al servicio de salud, ni la disponibilidad del personal médico para la atención.

4-27 Valoración de la Atención Médica recibida por Migrantes en Estaciones Migratorias (%), 2011

Valoración	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Buena	35.88	24.86
Regular	9.92	25.05
Mala	54.20	50.09

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

La alimentación fue otorgada tres veces al día para la mayoría de la población alojada en las estaciones migratorias. De acuerdo a las personas migrantes, la calidad de la alimentación fue buena en Iztapalapa y regular en Tapachula. Al respecto, quienes realizaron el informe sugirieron realizar una evaluación más exhaustiva sobre la calidad de los alimentos.

En el documento no se reportaron otros aspectos relacionados con la alimentación tales como la cantidad, y la satisfacción de las necesidades particulares de mujeres embarazadas, niños y ancianos.

4-28 Acceso a Alimentos (%), 2011

Reciben 3 Comidas al Día	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Sí	98.00	98.00
No	2.00	2.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-29 Valoración de la Calidad de la Alimentación en Estaciones Migratorias (%), 2011

Calidad	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Buena	53.96	33.71
Regular	45.05	57.29
Mala	0.99	9.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Otro de los derechos de los migrantes es su posibilidad de comunicarse con la embajada y consulado y con personas e instancias distintas a estas instituciones. Se preguntó si sabían de dicho derecho, pero no se indagó si al ingreso a las estaciones migratorias los funcionarios les habían informado sobre el mismo. En este sentido, la mayoría informó conocerlo, pero no se explicitó en el informe la manera en que se enteraron. Así como no fueron informados, la mayoría de migrantes afirmaron que las dudas que comunicaron al personal no fueron resueltas.

4-30 Conocimiento de Migrantes sobre sus Derechos a la Comunicación Telefónica con Embajada o Consulado y con Personas o Instancias distintas al Consulado y Embajada (%), 2011

Conocimiento	Comunicación con Consulado o Embajada		Comunicación con Personas o Instancias Distintas al Consulado o Embajada	
	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Sí	81.00	82.00	87.00	85.00
No	19.00	18.00	13.00	15.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-31 Resolución de Dudas por parte del Personal que trabaja en Estaciones Migratorias a Migrantes Detenidos (%), 2011

Respuesta	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Resolvió Todas las Dudas	29.95	9.49
Resolvió Muchas Dudas	0.00	0.00
Resolvió Algunas Dudas	16.04	31.20
Resolvió Pocas Dudas	0.00	0.00
No Resolvió Dudas	54.01	59.31

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Más del 50 por ciento de funcionarios fueron amables o moderadamente amables y cerca del 30 por ciento no lo fue. Hecho que se corrobora cuando más del 30 por ciento de migrantes afirmaron ser víctimas de algún tipo de maltrato. No obstante, se desconoce el tipo de ultrajes que les fueron causados. Como acciones de mejora se estableció la focalización de recursos para mejorar el trato con los usuarios, así como capacitar al personal para mejorar el servicio que proporcionan. Sin embargo, nuevamente no se explicitan ni el tipo de recursos ni el tipo de capacitaciones que debieron efectuarse.

4-32 Valoración de la Amabilidad del Personal que Trabaja en Estaciones Migratorias (%), 2011

Valoración	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Muy Amable	0.00	0.00
Amable	58.62	41.22
Moderadamente Amable	10.84	21.13
Poco Amable	0.00	0.00
Nada Amable	30.54	37.66

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

4-33 Migrantes Víctimas de Maltrato en Estaciones Migratorias (%), 2011

Maltrato	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito Federal	Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas
Sí	37.00	31.00
No	63.00	69.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Entre otros aspectos de la estancia de migrantes en las estaciones migratorias se contemplaron las condiciones de limpieza, iluminación y ventilación de las instalaciones y de los baños, mismas que fueron buenas en la estación migratoria de Iztapalapa y Tapachula, a excepción de la ventilación de los baños en esta última. Al respecto, se propuso focalizar recursos para mejorar la iluminación y ventilación en ambas estaciones migratorias.

En el informe no se plantearon propuestas puntuales de recomendaciones para mejorar la atención en las diferentes instalaciones, de igual manera, no se contemplaron temas centrales en el ámbito de los derechos humanos de los migrantes, como por ejemplo, en el caso de migrantes alojados en estaciones, si se permitió la representación legal, si se informó sobre el derecho a refugio, si las personas fueron víctimas de algún crimen o trato cruel, inhumano o degradante para acceder a la protección del Estado o si presentaron quejas a las diferentes instancias y sobre qué tópicos trataban las mismas.

4-34 Valoración de las Condiciones de Aseo, Iluminación, Ventilación y Espacio en las Estaciones Migratorias, 2011

Condiciones	Estación Migratoria de Iztapalapa, Distrito					Estación Migratoria de Tapachula, Chiapas				
	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo	Muy Bueno	Bueno	Regular	Malo	Muy Malo
Limpieza de las Instalaciones	0.00	95.07	4.43	0.49	0.00	0.00	74.26	19.39	6.35	0.00
Iluminación de las Instalaciones	0.00	92.12	6.40	1.48	0.00	0.00	87.20	11.25	1.56	0.00
Ventilación de las Instalaciones	0.00	85.15	8.91	5.94	0.00	0.00	75.96	18.59	5.44	0.00
Limpieza de los Baños	0.00	90.64	8.37	0.99	0.00	0.00	72.61	16.02	11.36	0.00
Iluminación de los Baños	0.00	58.62	9.85	31.53	0.00	0.00	36.43	34.28	29.30	0.00
Ventilación de los Baños	0.00	56.16	36.45	7.39	0.00	0.00	34.31	44.85	20.84	0.00
Limpieza del Comedor	0.00	99.51	0.49	0.00	0.00	0.00	72.16	12.50	15.34	0.00
Iluminación del Comedor	0.00	96.55	2.96	0.49	0.00	0.00	90.33	7.96	1.71	0.00
Ventilación del Comedor	0.00	98.52	1.48	0.00	0.00	0.00	88.22	7.25	4.53	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Migración. Encuesta de Satisfacción del Usuario Externo del INM. Ciudad de México: INM, 2011.

Anexo 5. Resumen de los Informes Ejecutivos de las Auditorías Realizadas por el Órgano Interno de Control en el INM

A continuación se ofrece un resumen de los informes ejecutivos de las auditorías realizadas por el Órgano Interno de Control en el INM, desagregados por área auditada. Cabe recordar que las auditorías se llevaron a cabo entre 2006 y 2012, y las realizadas al Programa Paisano se hicieron en el año 2005. La sinopsis incluye el área auditada, el número de auditoría, el objetivo de la auditoría, así como la conclusión, las observaciones y las recomendaciones realizadas. El resultante panorama muestra cómo las debilidades existentes en la supervisión y los controles internos permiten prácticas tales como irregularidades en los trámites y el desvío de fondos.

a) Auditorías Aplicadas a las Unidades Administrativas de la Oficina Central del INM

1.

Área auditada: Dirección de Ingresos Migratorios (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 07/12

Objetivo de la auditoría: Verificar que la operación y actividades relativas al registro y control por ingresos del Derecho de No Inmigrante (DNI) se realicen en tiempo y forma, en cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en materia de Servicios Migratorios y de los procedimientos establecidos por el INM para tal efecto, durante el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011.

Conclusión: Existen deficiencias en los controles internos establecidos para los reportes quincenales que se envían por parte de las Delegaciones Regionales del INM a la Subdirección de Ingresos del DNI, adscrita a la Dirección de Ingresos Migratorias (DIM) como son: **falta de supervisión** de los responsables del manejo de expedientes de las zonas norte, sur y centro, al personal de esas áreas responsables del manejo e integración de la información del DNI enviados por las Delegaciones Regionales del INM a la DIM, errores aritméticos, cantidades duplicadas, así como el desfase de la entrega oportuna de los reportes quincenales del segundo semestre de 2011, por parte de la Delegación Regional del Distrito Federal, **falta de actualización del Manual** de Organización, en donde se contemple a la Dirección de Ingresos Migratorios y las áreas que la integran.

Observaciones determinadas: 1 (clasificada de mediano riesgo). RESERVADA.

Recomendaciones: RESERVADAS.

2.

Área auditada: Dirección de Recursos Financieros (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 01/12

Objetivo de la auditoría: Verificar y constatar que la administración, ejercicio y aplicación del presupuesto del INM se haya realizado de conformidad con los programas aprobados y montos con apego a las diversas disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

Conclusión: Se pagaron en el ejercicio 2011 bienes y servicios devengados en los ejercicios 2009 y 2010, y de los que no se registraron las ADEFAS, principalmente de la Dirección de Comunicación Social del INM.

Observaciones determinadas: 1 (clasificada de alto riesgo). RESERVADA.

Recomendaciones: RESERVADAS.

3.

Área auditada: Dirección de Recursos Financieros (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 15/11

Objetivo de la auditoría: Verificar los registros de los procesos de bienes y servicios entregados, recibidos y/o devengados durante el ejercicio 2010, en las distintas unidades administrativas del INM que lleva a cabo la Dirección de Recursos Financieros.

Conclusión: Se **devengaron bienes y servicios que no fueron pagados** en los ejercicios 2009 y 2010 por parte de las diversas unidades administrativas del INM. La Dirección de Comunicación Social **solicitó servicios que fueron devengados sin contratos** durante 2010.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de alto riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

4.

Área auditada: Dirección de Recursos Financieros (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 06/06

Objetivo de la auditoría: Verificar y promover en esa unidad administrativa el cumplimiento de los programas sustantivos de todas las fases que integran la operación en el otorgamiento de los servicios financieros que proporciona, así como el ejercicio del gasto asignado a este Instituto, así como comprobar la existencia de controles y registros administrativos, financieros y de operación establecidos de conformidad con las disposiciones normativas aplicables durante el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2005, analizando la documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada por la Dirección de Recursos Financieros.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno administrativo instrumentados no es la más adecuada, toda vez que fueron detectadas deficiencias e irregularidades.

Observaciones determinadas: 7 (5 clasificadas como relevantes, 2 de control interno).

1. Falta de documentación soporte del gasto realizado en la partida 3823 gastos de seguridad pública nacional (compra de boletos de avión para la expulsión de extranjeros asegurados) del ejercicio de 2005, por MX\$12,240,577.50.

Causa: Falta de control, cuidado y diligencia en la concentración, guarda y archivo de la documentación de soporte del gasto realizado en esta partida. Falta de coordinación para el envío oportuno de las ordenes de servicio y las camisas de los boletos de avión para verificar la procedencia de los pagos.

Efecto: Propicia la falta de transparencia de los recursos ejercidos por el INM, al carecer en la contabilidad de la documentación comprobatoria del gasto ejercido en 2005. Posibilidad de hacer pagos improcedentes al no verificarse la documentación que presenta el proveedor contra los documentos originales recibidos.

2. Adeudo pendiente de pago a la SSP del ejercicio 2005, por un importe de MX\$2,797,135.19 por servicios proporcionados a través de la Policía Federal Preventiva según convenio celebrado para el traslado de asegurados.

Causa: Falta de control y seguimiento de los compromisos devengados y no pagados al 31 de diciembre de 2005 por los servicios prestados por al INM.

Efecto: Posibles actualizaciones y recargos por la falta de entero oportuno de recursos no utilizados.

3. Pagos en demasía y falta de comprobación de viáticos por comisiones internacionales otorgadas al personal del INM durante el 2006, por un importe de US\$3,150.00.

- Entre los casos detectados figura **Tonatiuh García Castillo**, ex Coordinador de Control y Verificación en la oficina central del INM.

Causa: **Debilidades en el control interno** establecido para el otorgamiento de viáticos internacionales al personal del INM. Falta de cuidado y atención así como inadecuada revisión y cálculo de las solicitudes de

viáticos y pasajes internacionales.

Efecto: Posible detrimento del patrimonio del INM. Falta de transparencia en el ejercicio del presupuesto asignado al INM, al otorgar recursos presupuestales superiores a los establecidos en la normatividad.

4. Falta de comprobación de viáticos nacionales otorgados al personal del INM en comisiones oficiales de enero a junio de 2006, por un importe de MX\$4,843.52.

- Entre los casos detectados figuran **Tonatiuh García Castillo**, ex Coordinador de Control y Verificación en la oficina central del INM, y **María de los Ángeles Ocampo Allende**, ex Coordinadora de Control y Verificación en la oficina central del INM.

Causa: **Debilidades en el control interno** establecido para el seguimiento en la comprobación de viáticos.

Efecto: Propicia que la cuenta de deudores diversos que se tiene en el INM refleje saldos por comprobar de uno y hasta seis meses de retraso.

5. Pagos en demasía realizados en el 2005, por concepto del servicio de vigilancia según un contrato con la SSP del D.F., por un importe de MX\$468,861.46.

Causa: Falta de coordinación al no revisar ni cotejar los costos diarios por elemento presentados en las facturas contra los consignados en el contrato.

Efecto: Posible detrimento al patrimonio del INM. Falta de transparencia en el ejercicio del presupuesto. Debilidades en los controles establecidos.

6. Carencia de los documentos básicos administrativos que deben contener por la compra de boletos de comisiones internacionales.

Causa: Falta de control y diligencia por parte de los enlaces administrativos de las cinco Coordinaciones motivo de observación, toda vez que se presume que no tramitaron de manera oportuna estos documentos administrativos.

Efecto: Puede propiciar el pago de viáticos por comisiones inexistentes.

7. Modificación a la estructura orgánica autorizada a la Dirección de Recursos Financieros del INM, mediante la creación de una Subdirección y una Jefatura de Departamento **sin contar con la autorización respectiva.**

Causa: **Falta de supervisión** por parte del área de Recursos Humanos del INM, así como **inobservancia a la Ley Orgánica** de la Administración Pública Federal al no respetarse las estructuras autorizadas.

Efecto: Desvío de plazas en detrimento del cumplimiento de objetivos del INM.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Instruir para que se verifique invariablemente las órdenes de servicio originales y las camisas de los boletos de avión que se reciben, contra la documentación que entrega el proveedor para su pago y que no se autoricen ni realicen ningún pago si no se cuenta con los soportes justificativos y comprobatorios.

2. *Preventiva:* Instruir para que invariablemente se verifique dentro de los primeros días después del cierre del ejercicio todos los pasivos registrados han sido devengados y pagados.

3. *Preventiva:* Instruir para que se realice una supervisión permanente para la autorización y pago de viáticos, dejando evidencia de la misma.

4. *Preventiva:* Emitir nuevamente una circular dirigida a las Coordinaciones del INM en la que se haga saber que el plazo para comprobar los viáticos nacionales es de cinco días posteriores a la comisión.

5. *Preventiva:* Instruir para que sean respetados los montos máximos y mínimos a ejercer por la prestación de los servicios que sean contratados por el INM.

6. *Preventiva:* Instruir para que se realice una supervisión permanente para que todas las comisiones cuenten con todos los documentos administrativos debidamente requisitados.

7. *Preventiva:* Instruir para que antes de autorizar el ingreso de algún servidor público de mandos medios se revise previamente si se cuenta o no con plazas vacantes en las estructuras autorizadas.

5.

Áreas auditadas: Dirección de Comunicación Social y Coordinación de Administración

No. de auditoría: 01/11

Objetivo de la auditoría: Analizar los niveles de desempeño en el ejercicio de las funciones establecidas, su cumplimiento, verificación de la contratación de los servicios y procesos de adjudicación, así como de los indicadores establecidos para tal efecto en la Dirección de Comunicación Social.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 8 (5 clasificadas de alto riesgo, 2 de mediano riesgo, 1 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

6.

Áreas auditadas: Dirección de Comunicación Social y Coordinación de Administración

No. de auditoría: 14/09

Objetivo de la auditoría: Evaluar y verificar las operaciones, actividades y cumplimiento de la normatividad aplicables en materia del ejercicio del gasto de los programas y campañas de comunicación social del INM, durante el periodo del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008.

Conclusión: No existió comunicación entre las áreas, lo que propició graves deficiencias en las actividades y funciones de la Coordinación de Comunicación Social y la Coordinación de Administración, y dio lugar a la **adjudicación directa y el pago de servicios de comunicación social a 49 proveedores por un importe de MX\$165,570,318.96 en el ejercicio 2008 sin que se efectuaran los procedimientos licitatorios correspondientes**. Se detectaron **pagos en demasía, pagos improcedentes por duplicidad, pagos indebidos del IVA, pagos de inserciones en publicaciones distintas a las solicitadas, pago de facturas sin fecha de expedición** etc. Esto denotó la carencia de supervisión a las actividades que realiza el personal a cargo de la Coordinación de Comunicación Social y el personal de la Coordinación de Administración que realiza la revisión y cotejo de la documentación comprobatoria, lo anterior en detrimento del patrimonio del INM.

Observaciones determinadas: 11 (8 clasificadas de alto riesgo, 3 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

7.

Área auditada: Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 02/11

Objetivo de la auditoría: Verificar y constatar el desarrollo de los procesos, ejercicio de las funciones, así como corroborar los controles internos establecidos, además de analizar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, para realizar las adjudicaciones por excepción y directas, por parte de la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Conclusión: Existen **deficiencias en la alineación de la plantilla** de mandos medios operativos con los objetivos y funciones con respecto a la estructura orgánica autorizada. La **formalización de los contratos por las adjudicaciones** directas por excepción derivados del proceso de adquisición o contratación del servicio se efectúan por lo regular de forma extemporánea.

Observaciones determinadas: 3 (2 clasificadas de mediano riesgo, 1 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

8.

Área auditada: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 01/10

Objetivo de la auditoría: Verificar y constatar el desarrollo de los procesos, ejercicio de las funciones, así como corroborar los controles internos establecidos, además de analizar el cumplimiento de las metas programadas por parte de la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras.

Conclusión: Existen deficiencias en los **Manuales** de Organización Específico y en el Manual de Procedimientos para la adquisición de bienes y contratación de servicios ya que **no se encuentran actualizados**. Los **indicadores de gestión no muestran el cumplimiento** de metas o medición y evaluación del servicio. Las **adjudicaciones** directas por excepción de licitación revisadas y la **formalización de los contratos** derivados del proceso de adquisición o contratación del servicio **no cumplen con la normatividad** vigente.

Observaciones determinadas: 9 (4 clasificadas de mediano riesgo, 5 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

9.

Área auditada: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 08/10

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas a la obra pública, así como corroborar los controles internos establecidos, además de analizar el cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en la materia.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

10.

Área auditada: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 13/09

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas a las adquisiciones de bienes por parte del INM, salidas de los mismos, aplicación de penas convencionales que en su caso lo ameriten y se relacionen con los mismos.

Conclusión: Se detectaron deficiencias en las actividades y funciones del personal responsable de la elaboración de los pedidos a los proveedores adjudicados, de las Licitaciones Públicas Nacionales Electrónicas con reducción de plazos por la adquisición de diversos bienes como son: uniformes, calzado, colchones y cobijas, así como vehículos modelos 2008 y 2009 respectivamente y de una invitación a cuando menos tres personas; por la compra de material de oficina que fueron realizadas durante noviembre y diciembre de 2008.

Observaciones determinadas: 5 (2 clasificadas de mediano riesgo, 3 de bajo riesgo).

1. Desarrollo de funciones que no corresponden al área del Almacén General del INM.

- La Jefa del Departamento del Almacén desarrolla otras funciones que no le corresponden como son:
a) Cálculo de penalizaciones por atraso en la entrega de mercancías al almacén. b) Encargada de efectuar los trámites para las pruebas de laboratorio de las prendas que se mandan a analizar.

Causa: El Manual de Organización y el de Procedimientos no contempla el área encargada de realizar estas actividades.

Efecto: Riesgo que no se apliquen las penalizaciones a los proveedores de bienes y servicios por parte de la Subdirección de Recursos Materiales.

2. Formalización fuera del plazo establecido de los pedidos números 88 y 94/2008 de los proveedores Adeti Seguridad Industrial S.A. de C.V. y EBS de México S.A. de C.V.

Causa: **Inobservancia a la normatividad** establecida para la formalización de los pedidos respectivos por la responsable del Departamento de Contratos del INM. **Falta de supervisión** por parte del Subdirector de Recursos Materiales a las actividades que realiza el Departamento de Contratos en cuanto a la formalización en tiempo y forma de las obligaciones contractuales que tuvo el INM en 2008.

Efecto: Riesgo de incumplimiento por parte de los proveedores y de que el INM no pudiera hacer valer sus derechos por dichos incumplimientos, pudiendo ocasionarse daño patrimonial a la institución.

3. Falta de elaboración de los recursos de los vehículos nuevos asignados a las Delegaciones Regionales y Grupos Beta.

Causa: Falta de atención y seguimiento del Departamento de Control Vehicular para que las Delegaciones Regionales y los Grupos de Protección a Migrantes remitan debidamente firmados los resguardos de los vehículos de los modelos 2008 y 2009 ya entregados a esas unidades administrativas.

Efecto: Riesgo de que se haga un mal uso de los vehículos o se sufra algún siniestro, sin que se tenga un servidor público responsable, con lo cual se puede causar un posible daño al patrimonio del INM, al carecerse de los resguardos debidamente firmados con que debe contar el Instituto para poder realizar los trámites administrativos para las recuperaciones económicas en su caso ante la aseguradora contratada por la SEGOB.

4. Falta de oportunidad en el trámite para pago a los proveedores de los pedidos fincados en diciembre de 2008.

Causa: Falta de control y seguimiento a las facturas presentadas en el Almacén General del INM que cuentan con su respectivo aviso de alta de los bienes recibidos por parte de la Subdirección de Recursos Materiales.

Efecto: Riesgo de que al no realizarse el pago dentro del plazo establecido del ejercicio 2008, se tendría que afectar el presupuesto del 209 con el posible riesgo de que el INM tuviera que pagar costos financieros por el atraso en los pagos.

5. **Falta de firmas de pedidos** 101 y 102 del 208 por parte de los servidores públicos del INM y de los proveedores adjudicados.

Causa: **Inobservancia a lo establecido en las bases de licitación** en comento por parte de la Jefa del Departamento de Contratos, al no ser recabadas con la debida oportunidad las firmas de los servidores públicos así como la del proveedor. **Falta de supervisión** por parte del Subdirector de Recursos Materiales, al Área de Contratos para que todos los pedidos que se generen cuentan con las firmas respectivas, requisito para continuar con el trámite de pago por los bienes y/o servicios recibidos en el Instituto.

Efecto: Puede propiciar que el INM no pueda hacer valer sus derechos en caso de incumplimiento de los proveedores y ocasionar un posible daño patrimonial a la institución.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* El Coordinador de Administración del INM debe instruir al Director de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras que se realicen las acciones necesarias para determinar cuál de las áreas a su cargo es la que debe realizar las actividades motivo de observación y que las mismas sean incluidas en el Manual de Organización Especifico de la Coordinación de Administración.

2. *Preventiva:* El Coordinador de Administración del INM debe instruir al Director de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras para que la Subdirección de Recursos Materiales realice una mayor supervisión y verificación al Departamento de Contratos con la finalidad de que los pedidos que se generen en el área mencionada sean firmados en tiempo y forma.

3. *Correctiva/Preventiva:* El Coordinador de Administración del INM debe instruir al Director de Recursos

Materiales, Servicios Generales y Obras para que a la brevedad posible sean recabados los resguardos firmados por los usuarios responsables de los vehículos.

4. *Preventiva:* El Coordinador de Administración del INM debe instruir al Director de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras para que éste gire instrucciones al Subdirector de Recursos Materiales que realice las acciones necesarias para que se dé un seguimiento más ágil a las facturas que le presentan los proveedores una vez que han sido entregados los bienes solicitados en el Almacén General del INM.

5. *Correctiva/Preventiva:* El Coordinador de Administración del INM debe instruir al Director de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras para que sean recabadas a la brevedad posible las firmas de los servidores públicos responsables, así como de los proveedores a los que se les adjudicaron los pedidos motivo de observación.

11.
Área auditada: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 01/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la contratación, registro, pago y recepción de la Obra Pública en Janos, Chihuahua.

Conclusión: Se detectó un pago pendiente de la estimación de finiquito y liquidación por un importe neto a cubrir de MX\$34,002.00, existiendo la suficiencia presupuestal.

Observaciones determinadas: 1 (clasificada de bajo riesgo).

1. Pago pendiente de la estimación de finiquito y liquidación por un importe neto a cubrir de MX\$34,002.00 de una obra pública para la estación migratoria en Janos, Chihuahua.

Causa: Omisión de parte de la Dirección de Recursos Financieros a las solicitudes de pago, aun contando con la suficiencia presupuestal.

Efecto: Puede propiciar que la contratista exija el pago más los gastos financieros que se hayan generado en agravio de patrimonio del INM.

Recomendaciones:

1. *Correctiva:* Girar instrucciones a efecto de que se dé cabal cumplimiento al contrato celebrado para la construcción de la estación migratoria y se realice el pago pendiente.

12.
Área auditada: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 05/07

Objetivo de la auditoría: Evaluar la ejecución de los procesos de adquisición de bienes y servicios, el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos de conformidad al desarrollo de las funciones asignadas en el Manual de Organización por parte de la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras.

Conclusión y Recomendación General: La Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras requiere reimplantar sus sistemas de control de actividades con nuevos y efectivos mecanismos que permitan dar seguridad a sus operaciones, así como implementar métodos de supervisión formales mediante los cuales se permita verificar que la información emitida por el Área ya fue en su oportunidad validada, a efecto de disminuir los niveles de riesgo detectados, su elevada susceptibilidad de incurrir en actos de corrupción, y evitar en gran medida la generación de observaciones recurrentes, quejas y denuncias.

Observaciones determinadas: 3 (clasificadas de bajo riesgo).

1. Diferencias en indicadores de gestión.

Causa: Falta de coordinación y supervisión de los controles internos existentes, así como manipulación de la información.

Efecto: Discrepancias e inexactitud de la información generada en el Área.

2. Falta de actualización de procesos.

Causa: Carencia de mecanismos formales de auto-evaluación, análisis de operaciones y detección de necesidades.

Efecto: La generación de documentos de apoyo o consulta que no estén apegados a la realidad funcional del Área, fomentando la inconsistencia de operaciones, discrepancia de criterio y proclividad a la generación de focos de corrupción.

3. Falta de mecanismos auxiliares de control.

Causa: Carencia de herramientas formales que auxilien a tener un mejor control y desarrollo de sus funciones.

Efecto: Adopción de funciones y responsabilidades que no son de la competencia del Área, así como la adquisición de bienes o servicios que no cumplan con las necesidades que requiere la unidad administrativa solicitante.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Evaluar y en su caso establecer sistemas de control que permitan determinar de manera oportuna los niveles de cumplimiento de metas establecidas en esa unidad administrativa, tales como informes mensuales de eventos realizados, la creación de una base de datos en donde se desglose de manera pormenorizada cada uno de los eventos licitatorios realizados.

2. *Preventiva:* Establecer sistemas de control que permitan reflejar el debido cumplimiento de las operaciones que integran dicho procedimiento.

3. *Preventiva:* Establecer sistemas de control que permitan reflejar el debido cumplimiento de las operaciones que integran dicho procedimiento.

13.

Área auditada: Dirección General Adjunta del Centro de Evaluación y Control de Confianza del INM

No. de auditoría: 14/11

Objetivo de la auditoría: Verificar y analizar el ejercicio de las funciones establecidas de acuerdo a la estructura orgánica, el gasto corriente inherente al fondo revolvente asignado, viáticos, gastos de viaje, así como corroborar el cumplimiento de los contratos por adquisición de bienes y servicios derivados de la operación de la Dirección General Adjunta del Centro de Evaluación y Control de Confianza, durante los ejercicios de 2009, 2010 y lo transcurrido de 2011.

Conclusión: Existen **deficiencias entre el organigrama autorizado y la plantilla** de personal funcional como con la de Recursos Humanos. Los servidores públicos **no reúnen en todos los casos el perfil de puesto** para el que fueron contratados. La **productividad por la aplicación de exámenes** de las evaluaciones periódicas a los servidores públicos integrantes del INM y de los que se van a incorporar a este es baja. Existen **deficiencias e irregularidades en el manejo, control y registro de viáticos** otorgados a servidores públicos por concepto de comisiones oficiales, así como del fondo revolvente asignado derivado de una **falta de supervisión**.

Observaciones determinadas: 9 (6 clasificadas de alto riesgo, 2 de mediano riesgo, 1 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

14.

Áreas auditadas: Coordinaciones de Administración y Planeación e Investigación

No. de auditoría: 05/10

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al Programa de Austeridad y Disciplina Presupuestal, así como corroborar los controles internos establecidos, además de analizar el cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en la materia.

Conclusión: Las Coordinaciones omitieron formular un documento que muestre los compromisos específicos y metas establecidas en materia de austeridad, racionalidad y disciplina del gasto que las vincule con el programa de mediano plaza. **Faltan justificaciones para la autorización y asignación de teléfonos celulares** a servidores públicos. Se encuentran **pendientes de recuperar reembolsos** de los importes excedentes por uso de teléfonos celulares asignados a los servidores públicos.

Observaciones determinadas: 3 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

15.

Áreas auditadas: Coordinaciones de Administración y Planeación e Investigación

No. de auditoría: 07/09

Objetivo de la auditoría: Determinar el grado de observancia en la aplicación de medidas de austeridad y disciplina presupuestal en el INM.

Conclusión: En lo general el programa de austeridad 2009 cumple con los "Lineamientos específicos de austeridad, racionalidad, disciplina y control del ejercicio presupuestario 2009."

Observaciones determinadas: No se generaron.

Recomendaciones: No se generaron.

16.

Áreas auditadas: Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependiente de la Coordinación de Administración) y la Dirección de Informática y Telecomunicaciones (dependiente de la Coordinación de Planeación e Investigación)

No. de auditoría: 01/08

Objetivo de la auditoría: Evaluar y verificar el cumplimiento aplicable en materia de protección, resguardo, conservación, mantenimiento, registro, control y destino final de los bienes muebles de tipo informático del INM al 31 de diciembre de 2007.

Conclusión: Se detectaron deficiencias en las actividades y funciones del personal responsable del registro y control de los inventarios de los bienes muebles, en específico a los de tipo informático, toda vez que no se han actualizado los resguardos. Esto propició la no localización de 1,990 bienes informáticos en las oficinas centrales, así como el posible extravío de dos computadoras portátiles. Existe una omisión de conciliaciones periódicas con respecto a las cifras de existencias de los bienes informáticos contra las cifras registradas contablemente, aunado a la omisión de conciliaciones entre los inventarios de la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras y la Dirección de Informática y Telecomunicaciones.

Observaciones determinadas: 6 (1 de mediano riesgo, 4 de bajo riesgo, 1 de riesgo desconocido).

1. Bienes informáticos no localizados físicamente en oficinas centrales del INM.

Causa: Inadecuado control de los bienes informáticos por parte del Departamento de Control y Logística, al no contar con una información actualizada de los movimientos de personal que se han realizado, así como la omisión de la realización de un inventario físico de manera periódica, el cual debería efectuarse por lo menos una vez al año.

Efecto: **Posibilidad de sustracción o pérdida de los bienes informáticos** propiedad del INM, en detrimento

del patrimonio del INM y de los programas sustantivos a los cuales están destinados estos bienes. Posible expedición del Certificado de No Adeudo a personal que ya haya causado baja del INM por parte de las áreas de las Subdirecciones de Control y Logística y la de Servicios Generales.

2. Bienes informáticos no localizados en la SEGOB, así como desactualización de su ubicación y del resguardante, los cuales están en calidad de préstamo.

Causa: Falta de control y seguimiento, así como de realización de un inventario físico por lo menos una vez al año por parte de los responsables tanto del Departamento de Control y Logística del INM, dependiente de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones, del INM, así como de la jefa del Departamento de Inventarios del INM, dependiente de la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras del INM.

Efecto: Posibilidad de sustracción o pérdida de los bienes informáticos propiedad del INM, en detrimento del patrimonio del INM y de los programas sustantivos a los cuales están destinados estos bienes. Posible expedición del Certificado de No Adeudo a personal que ya haya causado baja del INM por parte de los jefes de Departamento del Control y Logística y de Inventarios del INM.

3. Falta de oportunidad en los trámites de recuperaciones económicas ante las diversas aseguradoras de los bienes informáticos extraviados o robados del INM.

Causa: Desconocida (faltan las hojas correspondientes del informe ejecutivo).

Efecto: Desconocido (faltan las hojas correspondientes del informe ejecutivo).

4. Carencia de conciliaciones de cifras del activo fijo al 31 de diciembre de 2006.

Causa: **Falta de atención y seguimiento** por parte de los responsables de formular las conciliaciones y aclaraciones de las **diferencias que se han determinado en ejercicios anteriores**.

Efecto: Generación de cifras irreales o poco confiables con respecto al total del activo fijo con que cuenta el INM, información básica para la formulación de los estados financieros.

5. Desactualización de los resguardantes de los usuarios de bienes informáticos en oficinas centrales del INM.

Causa: Inobservancia a las políticas de informática por parte de los responsables de las áreas de Control y Logística y de Inventarios del INM. Inadecuado control de los bienes informáticos en cuanto a la actualización de los resguardos al 2007, por parte del Departamento de Control y Logística.

Efecto: Desconocimiento del responsable que tiene a su cargo los bienes informáticos propiedad del INM, lo que imposibilita en caso de daños a los equipos responsabilizar al servidor público que los hubiera ocasionado. Posible expedición del Certificado de No Adeudo a personal que ya haya causado baja del INM por parte de los jefes de Departamento del Control y Logística y de Inventarios del INM.

6. Recursos ociosos de bienes informáticos adquiridos en diciembre de 2006, sin que se hayan distribuido a las áreas del INM.

Causa: **Inadecuada planeación y deficiente seguimiento a la distribución de los bienes informáticos** adquiridos de acuerdo a las solicitudes efectuadas por las diversas áreas del INM por parte de los responsables de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones, así como de la Subdirección de Soporte Logístico y del Departamento de Control y Logística del INM.

Efecto: Falta de óptimo aprovechamiento de los recursos materiales adquiridos para las actividades del INM.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Establecer e implementar los **mecanismos de control necesarios** en los Departamentos de Inventarios y de Control y Logística, respectivamente para que se cuente con un inventario actualizado de los bienes informáticos.

2. *Preventiva:* Establecer e implementar los mecanismos de control necesarios en los Departamentos de Inventarios y de Control y Logística, respectivamente para que se cuente con un inventario actualizado de los bienes informáticos.

3. *Preventiva:* Desconocida (faltan las hojas correspondientes del informe ejecutivo).

4. *Preventiva:* Establecer e implementar los mecanismos de control necesarios en los Departamentos de Inventarios y de Control y Logística, respectivamente para que las áreas responsables de las conciliaciones las realicen oportunamente y, en su caso, aclaren las diferencias que se lleguen a determinar, dejando evidencia de las mismas.

5. *Preventiva:* Establecer e implementar los mecanismos de control necesarios para que se considere la actividad de formulación de los resguardos de los bienes informáticos con que cuenta el INM para que estos se encuentren actualizados.

6. *Preventiva:* Instruir al Director de Informática y Telecomunicaciones para que se realice una supervisión permanente a los responsables de la Subdirección de Soporte Logístico y del Departamento de Control y Logística, a efecto de que se implemente un sistema de distribución que permita llevar a cabo de manera oportuna la entrega de los bienes informáticos conforme al Programa de Requerimientos de las Unidades Administrativas del INM.

17.
Áreas auditadas: Coordinaciones de Administración y Planeación e Investigación
No. de auditoría: 06/07
Objetivo de la auditoría: Verificar la correcta aplicación de las medidas de austeridad y disciplina presupuestal que establece el Decreto publicado el 4 de diciembre de 2006.

Conclusión: Aun y cuando se han llevado a cabo acciones para lograr ahorros, el INM carece de un Programa Integral de Ahorros donde se apliquen las medidas de austeridad y disciplina del gasto.

Observaciones determinadas: 1 (clasificada de bajo riesgo).

1. Falta de un Programa Integral de Ahorro donde se apliquen las medidas de austeridad y disciplina del gasto.

Causa: Falta de cumplimiento al decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal.

Efecto: Falta de acciones formales para la generación de ahorros.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* Formular un Programa Integral de Ahorro.

18.
Área auditada: Coordinación de Administración
No. de auditoría: 16/10
Objetivo de la auditoría: Verificar el cumplimiento del protocolo de actividades para la implementación de acciones de eficiencia energética en inmuebles, flotas vehiculares e instalaciones de la Administración Pública Federal.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de mediano riesgo).

Recomendaciones: RESERVADAS.

19.
Área auditada: Direcciones de Recursos Humanos, Recursos Financieros, y Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras (dependientes de la Coordinación de Administración) y la Dirección de Informática y Telecomunicaciones (dependiente de la Coordinación de Planeación e Investigación)
No. de auditoría: 11/08

Objetivo de la auditoría: Verificar la aplicación de las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, realizadas durante el período de enero a septiembre de 2008.

Conclusión: Aun y cuando se han llevado a cabo algunas acciones para el logro de ahorros, se carece un programa integral. Además, existe una falta de designación del responsable o responsables que permita cuantificar y evaluar de manera periódica el resultado de la aplicación de dichas medidas de austeridad. Se asignaron teléfonos celulares a servidores públicos distintos a los de los grupos jerárquicos establecidos en los lineamientos que regulan las cuotas de telefonía celular.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de bajo riesgo).

1. Falta de un programa integral de ahorro que permita dar seguimiento y cumplimiento a las medidas de austeridad y disciplina del gasto en 2008.

Causa: Falta de coordinación entre las Áreas de Administración y la de Planeación e Investigación para definir el programa integral de ahorro, para establecer las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, así como la designación de responsable o responsables de cada área involucrada para la aplicación y seguimiento de dicho programa.

Efecto: La falta de medidas o acciones para poder disminuir el gasto en los servicios básicos impacta en un incremento en el ejercicio del gasto con relación al del año anterior.

2. Falta de autorización por parte de la Coordinadora de Administración a la asignación de teléfonos celulares de servidores públicos distintos a los de los grupos jerárquicos establecidos.

Causa: Falta de control de la Subdirección de Servicios Generales para llevar a cabo el trámite de las firmas de autorización que debe de contener el Formato de Justificación y Autorización para la Asignación de Equipos de Comunicación de los servidores públicos distintos a los de los grupos jerárquicos establecidos.

Efecto: Incumplimiento de las disposiciones establecidas en los Lineamientos que Regulan las Cuotas de Telefonía Celular en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* Desarrollar, para el ejercicio 2009, un Programa Integral de Aplicación y Seguimiento a las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto. Designar al o los responsables del citado programa.

2. Realizar las gestiones administrativas que se requieran a efecto de que sean elaborados y requisitados debidamente los Formatos de Justificación y Autorización para la Asignación de Equipos de Comunicación a servidores públicos cuyo cargo se encuentra fuera de los grupos jerárquicos autorizados.

20.

Área auditada: Coordinación de Planeación e Investigación (dependiente de la Dirección de Planeación, Programación y Evaluación)

No. de auditoría: 02/08

Objetivo de la auditoría: Verificar y evaluar los niveles de desempeño de las funciones que tiene asignadas y los controles internos establecidos, así como el cumplimiento de las metas programadas en la Dirección de Planeación, Programación y Evaluación.

Conclusión y Recomendación General: **Existen ciertas funciones de las que no se tiene evidencia de que se ejecuten o del ejercicio de funciones que no se encuentran asignadas** en el Manual de Organización Específico. Se detectó que el **Manual de Procedimiento no está actualizado**. Se recomienda **implementar un sistema de control de actividades, modificar y actualizar dichos manuales**, así como implementar métodos de supervisión formales que permiten verificar su actualización constante.

Observaciones determinadas: 2 (de bajo riesgo).

1. Falta de supervisión y seguimiento al ejercicio de funciones por parte de los servidores públicos responsables de efectuarlas.

Causa: **Falta de supervisión y seguimiento al cumplimiento de funciones** por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: Incumplimiento de funciones o de actividades en específico que puede derivar en el incumplimiento de metas y objetivos.

2. Falta de actualización y formalización de las operaciones reales que se efectúan en los procesos conforme a los cambios operativos de los mismos.

Causa: Falta de seguimiento en la formalización en la actualización de las operaciones y actividades que el Área desarrolla.

Efecto: Incremento en los niveles de **riesgos por la aplicación y desarrollo de actividades, sin que se cuente con un documento de apoyo confiable que permita unificar criterios en la ejecución de operaciones.**

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Actualizar el Manual Administrativo Específico del Área, así como la modificación de la estructura autorizada correspondiente a esa unidad administrativa, a efecto de que este refleje las actividades y funciones reales que efectúa cada uno de los servidores públicos adscritos a esa Coordinación.

2. *Preventiva:* Implementar un sistema de supervisión continua de las operaciones que son realizadas de manera cotidiana, de cada uno de los procesos observados, a efecto de que éstos sean actualizados conforme a los cambios normativos.

21.

Área auditada: Dirección de Recursos Humanos (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 08/09

Objetivo de la auditoría: Verificar y constatar el desarrollo de los procesos, ejercicio de las funciones así como corroborar los controles establecidos relativos al manejo de la contratación de personal bajo el régimen de honorarios así como la asignación del personal que ingresa al INM como prestador del servicio social y el análisis del cumplimiento de las metas programadas por la Dirección de Recursos Humanos.

Conclusión: El Manual de Procedimientos para el Reclutamiento de Prestadores de Servicio Social no se encuentra actualizado, ni contempla toda la operación del proceso, relativa a la supervisión de asistencia, programación de la forma de pago de ayudas económicas. En el caso de la Contratación de Prestadores de Servicios Profesionales por Honorarios no existen políticas ni lineamientos internos para llevar a cabo ésta.

Observaciones determinadas: 9 (2 clasificadas de mediano riesgo, 7 de bajo riesgo).

1. Al 30 de junio de 2009, existe un sobreejercicio de MX\$1,026,118.00 del gasto de ayuda para Prestadores de Servicio Social y Prácticas Profesionales.

Causa: No se cuenta con un programa anual que contemple el número de prestadores de servicio social de acuerdo a las necesidades del INM, además de no obtener la suficiencia presupuestal antes de firmar las cartas de compromiso con éstos.

Efecto: Pagos desfasados en tiempo y forma del apoyo económico a los prestadores de servicio social.

2. Pago extemporáneo de los apoyos económicos a los Prestadores de Servicio Social.

Causa: **Falta de políticas de control presupuestal del INM que contemplen el calendario de pagos y cada cuando se debe realizar.**

Efecto: Incumplimiento en la oportunidad de pago, falta de apoyo y motivación a los Prestadores de Servicio.

3. Falta de supervisión de la asistencia de los Prestadores de Servicio Social y Prácticas Profesionales.

Causa: En el Manual de Procedimientos para el Reclutamiento de Prestadores de Servicio Social y en las funciones del área no se tiene contemplada la supervisión de asistencia de los prestadores de servicio social y prácticas profesionales.

Efecto: Menor aprovechamiento del recurso humano de prestadores de servicio social y prácticas profesionales

para realizar las tareas para las que fueron contemplados.

4. Falta de actualización del Manual de Procedimientos del INM.

Causa: No se cuenta con un documento de apoyo confiable que permita unificar criterios en la ejecución del reclutamiento, control y operación de los prestadores de servicio social y prácticas profesionales. El Manual de Procedimientos del INM está muy generalizado.

Efecto: Menor aprovechamiento del recurso humano.

5. Indicador 7.1.3 "Apoyo de servicio social a las áreas del INM."

- La información que entrega la Coordinación de Administración a la Coordinación de Planeación e Investigación para el indicador 7.1.3 difiere de menos en 235 prestadores de servicio social con la que se tiene en los registros de la Subdirección de Relaciones Laborales.

Causa: Falta de un programa de reclutamiento de prestadores de servicio social y prácticas profesionales acorde a las necesidades del INM.

Efecto: Menor aprovechamiento del recurso humano en detrimento de las actividades del INM.

6. Apoyos económicos devengados por prestadores de servicio social y prácticas profesionales en el 2008, pagados con recursos del ejercicio 2009.

- 10 pagos a prestadores de servicio social y prácticas profesionales por la cantidad de \$25,900.00 incluidos en la nómina extraordinaria del primer trimestre de 2009 por servicios devengados durante el período enero a diciembre de 2008.

- Siete pagos pendientes de cubrir a prestadores de servicio social y prácticas profesionales de servicios devengados durante el período junio a diciembre de 2008, incluidos en la nómina extraordinaria del segundo trimestre de 2009, por un monto de MX\$18,400.00.

Causa: Falta de planeación y calendarización de pagos conforme al presupuesto autorizado.

Efecto: **Posibilita el desvío de los recursos presupuestales** y no permite cubrir los compromisos del 2009.

7. Expedientes de personal contratado bajo el régimen de honorarios no localizados o sin soporte documental.

- Los expedientes no tienen integrados los contratos del año 2009.

- Todos los contratos carecen de la firma del Director General de Recursos Humanos de la SEGOB.

- Los expedientes no tienen integrados los dictámenes presupuestario y técnico funcional emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SFP, respectivamente.

- No se integran al expediente personal los requisitos oficiales para la contratación.

- De manera general se observó **desorden en la integración y archivo de los expedientes** como son: hojas sueltas, hojas que no corresponden al expediente, así como la ausencia de un control que indique el número de hojas que contiene cada uno de ellos.

Causa: Falta de organización, control, definición de políticas de integración, clasificación de expedientes por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos.

Efecto: Pérdida de la continuidad histórica del prestador de servicios profesionales e identificación de los expedientes en resguardo.

8. Carta de compatibilidad de empleo establecida para los prestadores de servicios profesionales por honorarios de no laborar en otra entidad de Gobierno actualizada.

Causa: Falta de supervisión por parte de las áreas que contratan a los prestadores de servicios profesionales por honorarios, así como del responsable de dar trámite ante las instancias correspondientes.

Efecto: Riesgo de que en caso de presentarse alguna irregularidad en dicho requisito no pueda actuarse en contra de los Prestadores de Servicios Profesionales por honorarios que incumplan con la disposición.

9. Falta de Lineamientos y Políticas Internas para la Contratación de los Prestadores de Servicios Profesionales.

Causa: La Coordinación de Administración no ha elaborado el procedimiento para la contratación del personal de prestación de servicios profesionales conforme lo marca el Manual de Organización Específico de la Coordinación de Administración.

Efecto: Incumplimiento a la normatividad establecida.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Calendarizar las necesidades presupuestales del pago de apoyo a los prestadores de servicio social, con base a los recursos presupuestales autorizados y número de prestadores de servicio social y prácticas profesionales a los que se les pueda cubrir el apoyo económico.
2. *Preventiva:* Acordar conjuntamente con el área responsable el calendario de pagos y periodicidad para cubrir los pagos pendientes correspondientes al ejercicio 2009.
3. *Preventiva:* Instruir a quien corresponda para la implementación de procedimientos de supervisión de la asistencia de las personas que realizan la prestación de servicio social y prácticas profesionales, dejando evidencia documental de las supervisiones.
4. *Preventiva:* Instruir a la Dirección de Recursos Humanos que actualice el Manual de Procedimientos para el Reclutamiento de Prestadores de Servicio Social del INM e implemente las políticas y lineamientos que regule la administración y operación del personal de servicio social y prácticas profesionales.
5. *Correctiva/Preventiva:* Revisar el indicador de gestión de avance de metas de programas institucionales con la finalidad de definir el objetivo y medición que se busca evaluar.
6. *Preventiva:* Instruir al área de Recursos Financieros para que en coordinación con Recursos Humanos cree las provisiones necesarias dentro de las disposiciones normativas vigentes para el pago de apoyos por la prestación del servicio social y prácticas profesionales.
7. *Preventiva:* Implementar un programa formal de supervisión de archivo mediante el cual se verifique, a través de un reporte, el número de glosas recibidas contra los trámites efectuados de los prestadores de servicios profesionales.
8. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a quien corresponda que se actualice el formato y/o carta establecida para la firma de los prestadores de servicios profesionales por honorarios de no laborar en otra entidad de gobierno.
9. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a la Dirección de Recursos Humanos que se establezcan lineamientos y políticas internas para la contratación de personal de servicios profesionales de acuerdo a la Norma para la Contratación de Prestadores de Servicios Profesionales.

22.

Área auditada: Dirección de Recursos Humanos (dependiente de la Coordinación de Administración)

No. de auditoría: 05/06

Objetivo de la auditoría: Verificar que la organización del área promueva el uso óptimo de recursos humanos para el adecuado cumplimiento de metas, objetivos y programas especiales, de acuerdo con la fuerza de trabajo con que cuenta, observando los procedimientos, políticas y normatividad aplicable al respecto.

Conclusión: Con respecto a la **selección y contratación de personal, registro y control de la plantilla de personal, control de estructuras orgánicas autorizadas, pago de premios o estímulos al personal, movimientos de baja, cambios de adscripción y controles de asistencia**, se concluye que existen **deficiencias en los controles y registros** de las áreas que la integran, originadas principalmente por la **carencia de una adecuada supervisión y deficiente comunicación** con las distintas áreas del INM.

Observaciones determinadas: 7 (5 clasificadas como relevantes, 2 de control interno).

1. Intervención y participación indebida en la selección, nombramiento, designación y contratación de servidor público con interés familiar.
 - Se detectó la **contratación de personal con interés familiar**, toda vez que Florencia Martínez

Becerra, Titular de la Coordinación del **Programa Paisano**, propuso la contratación de Salvador García Guzmán para ocupar el puesto de agente federal de migración y desempeñar las funciones inherentes al mismo en el Programa Paisano, y quien tiene parentesco familiar por afinidad en segundo grado al ser esposo de su hermana. En la plantilla proporcionada por esa ó del Programa Paisano lo consideran como personal activo.

Causa: Proponer y solicitar la contratación de personal con la finalidad de apoyar a familiares.

Efecto: Desapego a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. **Delimitando la posibilidad de contratar a personal idóneo para el puesto.**

2. Firmas apócrifas en las relaciones de entrega del premio al empleado del mes durante el ejercicio 2005.

- Se detectaron **30 pagos** que fueron comprobados mediante la **falsificación de las firmas** de los servidores públicos a los que les correspondía recibir dichos estímulos por un importe total de MX\$14,040.00.

Causa: **Falta de controles que permitan la supervisión a los pagadores habilitados**, así como un adecuado registro y control en cuanto a sus comprobaciones y devoluciones de los premios que no son cobrados por los servidores públicos del INM. Carencia de adecuados mecanismos de comunicación hacia los servidores públicos merecedores del premio para que acudan oportunamente a efectuar el cobro respectivo.

Efecto: **Daño patrimonial y posibles reclamaciones al INM por parte del personal afectado.**

3. Discrepancia en la plantilla proporcionada por la Dirección de Recursos Humanos.

- De una muestra de ocho Delegaciones Regionales contra la plantilla proporcionada por la Dirección de Recursos Humanos se detectaron discrepancias en el número de servidores públicos que la integran y códigos de plazas, toda vez que en la proporcionada por Recursos Humanos contiene un mayor número de personal adscrito a las diversas áreas del INM, los cuales no están relacionados en las plantillas de las Coordinaciones y Delegaciones y **no se localizan** en alguna otra área del INM, **desconociéndose donde laboran físicamente y si realmente están activos**, existiendo a **nivel central 33 casos y en Delegaciones 29 casos.**

Causa: Carencia de adecuados mecanismos de control y de comunicación al **no contar y/o registrar oportunamente los movimientos de personal que se generan con motivo de los cambios de adscripción, licencia sindicales, destituciones, bajas, ingresos definitivos** etc.

Efecto: Posibilita que los servidores públicos no estén prestando sus servicios al desconocer la Dirección de Recursos Humanos su real adscripción y propicia el pago de sueldo no devengado.

4. Sobrevaluación salarial a personal de estructura.

Causa: **Inadecuado control de las plazas autorizadas** para el INM al ser otorgadas sin verificar las funciones reales que desempeñarán los servidores públicos propuestos.

Efecto: Propicia el desequilibrio de las estructuras orgánicas y plazas autorizadas, en detrimento de los objetivos y metas que se tienen establecidos en cada una de las áreas del INM.

5. Pago indebido de sueldo a personal que causó baja durante los ejercicios 2005 y 2006.

- Se detectaron pagos indebidos de sueldo a 11 ex servidores públicos con motivo de su baja o insubsistencia de nombramiento y que totalizan un importe de MX\$121,600.72.

Causa: Falta de adecuados mecanismos de control y comunicación entre las Subdirecciones que conforman la Dirección de Recursos Humanos y de esta con las Coordinaciones y Delegaciones Regionales, que permitan llevar a cabo oportunamente los movimientos de personal ante la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB.

Efecto: Propicia distracción de Recursos Humanos, al estar realizando el cobro a los ex servidores públicos, así como el atraso en la contratación del personal que ingresara en sustitución y una posible afectación al patrimonio del INM.

6. Cambios de adscripción sin actualizar la plantilla en la Dirección de Recursos Humanos.

- Se detectaron 14 cambios de adscripción, toda vez que se han estado efectuando este tipo de movimiento sin que sean reflejados en la plantilla de personal.

Causa: Carencia de adecuados mecanismos de control y de comunicación al no requerir a las áreas que integran el INM reporten oportunamente los movimientos de personal que se generan con motivo de los cambios de adscripción.

Efecto: Desactualización de la plantilla de personal, lo que propicia que se desconozca la adscripción real de los servidores públicos. Puede originar posibles pagos de sueldo no devengado.

7. Ausentismos frecuentes del personal.

Causa: Inobservancia a las disposiciones establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo para los Trabajadores de la SEGOB.

Efecto: Que el personal no cumpla con los horarios de trabajo establecidos, así como que no se dé el rendimiento idóneo para la realizaciones de los trabajos encomendados.

Recomendaciones:

1. **Preventiva:** Girar instrucciones al área encargada de la contratación, a efecto de que se establezcan mecanismos de control que les permita detectar oportunamente que los candidatos propuestos por los servidores públicos para contratación **no tengan parentesco por consanguinidad, afinidad o civil** y no estén dentro del área de su influencia o áreas vinculadas o adscritas.

2. **Preventiva:** Girar instrucciones a la Subdirección de Remuneraciones a efecto de que establezca los mecanismos de control, supervisión y verificación para garantizar la correcta y adecuada entrega de los premios al personal, así como de los registros de los entregados, comprobados y devueltos y homogenizar la comprobación por parte de las distintas pagadurías habilitadas.

3. **Preventiva:** Girar instrucciones a efecto de que se establezcan los **mecanismos de comunicación, control, supervisión y verificación** para **mantener actualizada la plantilla general de personal**, que permita identificar oportunamente la adscripción real de cada uno de los servidores públicos del INM.

4. **Preventiva:** Girar instrucciones a efecto de que se establezcan los mecanismos de comunicación y control para que previo a la asignación de plazas y puestos se lleve a cabo la verificación y supervisión de la vacancia, conforme a los tabuladores de sueldos y estructuras orgánicas autorizadas.

5. **Preventiva:** Girar instrucciones a efecto de que se establezcan los mecanismos de comunicación que permitan llevar a cabo la conciliación de la nomina con las incidencias.

6. **Preventiva:** Girar instrucciones a efecto de que se establezcan los **mecanismos de comunicación, control, supervisión y verificación** para **mantener actualizada la plantilla general de personal**, que permita identificar oportunamente la adscripción real de cada uno de los servidores públicos del INM.

7. **Correctiva/Preventiva:** Proceder a la aplicación de sanciones conforme lo establecen las condiciones generales de trabajo vigentes, así como concientizar al personal para evitar el ausentismo frecuente.

23.

Área auditada: Coordinación de Control y Verificación Migratoria

No. de auditoría: 02/09

Objetivo de la auditoría: Verificar y evaluar los niveles de desempeño de las funciones que tiene asignadas y los controles internos establecidos, así como el cumplimiento de las metas programadas en la Dirección de Control y Verificación Migratoria.

Conclusión y Recomendación General: **Existen ciertas funciones de las que no se tiene evidencia de que se ejecuten**, las cuales se encuentran contempladas en el Manual de Organización Específico. El **Manual de Procedimientos no está actualizado**. Se recomienda modificar y actualizar los Manuales de Organización y Procedimientos vigentes, así como **implementar métodos de supervisión formales** mediante los cuales

se permita verificar el correcto ejercicio de las funciones asignadas, tales como el **control y verificación migratoria, aseguramientos, información e investigación migratoria y de estaciones migratorias**.

Observaciones determinadas: 3 (clasificadas de mediano riesgo).

1. Asignación de funciones. De un total de 35 funciones asignadas para los cinco puestos de estructura de la Dirección de Control y Verificación Migratoria ocupados en el momento de la ejecución de la auditoría y de conformidad a la estructura autorizada, se determinó que 27 de ellas se ejecutan en su totalidad y **ocho no se realizan**. Asimismo, se detectó que el Área cuenta con **una Subdirección que no forma parte de la estructura autorizada y cuyas funciones no cuentan con un sustento formal** que las respalde.

Causa: **Falta de actualización y justificación formal de las funciones** que cada servidor público desarrolla en la unidad administrativa.

Efecto: El incumplimiento de funciones o de actividades en específico o, en su caso, la ejecución de actividades sin que se tengan las atribuciones debidamente formalizadas para tal efecto.

2. Falta de actualización de procedimiento. El procedimiento para “Realizar visitas de verificación migratoria a personas físicas y morales que contratan extranjeros a través de denuncias o a petición de una autoridad,” contenido en el Manual de Procedimientos de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria no se encuentra actualizado.

Causa: **Falta de seguimiento en la formalización en la actualización de las operaciones y actividades** que el Área desarrolla.

Efecto: Incremento en los niveles de riesgos por la **aplicación y desarrollo de actividades sin que se cuente con un documento de apoyo confiable que permita unificar criterios en la ejecución** de operaciones.

3. Diferencia en indicadores. a) Se detectó una **diferencia de 730 visitas de verificación programas** entre los datos reportados en el “Seguimiento del Programa Anual de Trabajo,” emitido por la Coordinación de Planeación e Investigación y el documento “Información proporcionada por las Delegaciones Regionales del INM, referente a las visitas de inspección y verificación migratoria realizadas a personas físicas y morales que contratan personal extranjero,” generado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, sin que se tenga la evidencia documental que aclare dicha diferencia. b) Se detectó una **diferencia de 5,364 visitas de verificación practicadas** entre lo que se informa en el “Seguimiento del Programa Anual de Trabajo,” emitido por la Coordinación de Planeación e Investigación y el documento “Información proporcionada por las Delegaciones Regionales del INM, referente a las visitas de inspección y verificación migratoria realizadas a personas físicas y morales que contratan personal extranjero,” generado por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, sin que se tenga la evidencia documental que aclare dicha diferencia.

Causa: **Falta de coordinación y supervisión de los controles internos** existentes.

Efecto: Discrepancias e inexactitud de la información generada en el Área.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Iniciar los trámites de modificación y actualización del Manual Administrativo Específico del Área, así como de la estructura autorizada correspondiente a la Dirección de Control y Verificación Migratoria, a efecto de que esta refleje las actividades y funciones reales que efectúan cada uno de los servidores públicos adscritos a esa Área.

2. *Preventiva:* Mantener actualizado dicho procedimiento de conformidad al dinamismo de las operaciones y a los cambios normativos que se presenten.

3. *Preventiva:* Incluir como un indicador adicional el número de visitas de verificación migratoria que ejecuta directamente la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, a efecto de contar con un parámetro adicional de medición de desempeño para esa unidad administrativa.

24.

Áreas auditadas: Coordinaciones de Administración, Delegaciones y Control y Verificación Migratoria

No. de auditoría: 02/06

Objetivo de la auditoría: Verificar el procedimiento de contratación, la adecuada planeación, sistemas de control interno, financiero, presupuestal, comprobación del gasto y aspecto operativo adoptado para el traslado vía terrestre de extranjeros, en el período correspondiente del 1° de enero al 31 de diciembre de 2005, revisando la documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada, así como procedimientos de registro y control aplicados.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno y de supervisión administrativa instrumentados presentan desviaciones, toda vez que se determinó como resultado del análisis efectuado a la documentación comprobatoria de pagos efectuados a las empresas Estrella Blanca S.A. de C.V. y Space Tours S.A. de C.V. con relación a contratos bianuales cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte terrestre de personas extranjeras aseguradas en territorio nacional y custodiadas por autoridades migratorias y repatriación de centroamericanos, que esta no se encuentra debidamente soportada y validada con documentación que permita efectuar una exacta verificación de los pagos efectuados por este concepto, y del cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas con las citadas empresas.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas como relevantes).

1. Incumplimiento de contrato por parte del proveedor Space Tours S.A. de C.V.

- Se detectó que en 955 casos, que representa el 41 por ciento de la muestra, los autobuses no cumplen con el requisito de ser año 2000 o superiores. Contraviniendo esto el requisito de calidad establecido.

Causa: Falta de atención de los servidores públicos encargados de supervisar y verificar la prestación del servicio contratado con la empresa.

Efecto: Que el servicio prestado no cumpla con las condiciones establecidas en el contrato.

2. Pagos efectuados a la empresa Estrella Blanca S.A. de C.V. con facturas que no cuentan con soporte documental.

- Se identificaron 143 facturas que ascienden a la cantidad de MX\$684,948.00 por servicios prestados en la Delegación Regional de Veracruz que no cuentan con el soporte documental necesario para su trámite.

Causa: **Falta de atención de los servidores públicos encargados de supervisar y verificar** la prestación del servicio contratado con la empresa.

Efecto: Que se efectúen **pagos indebidamente por servicios no proporcionados.**

3. Omisión en la supervisión y validación de 2,415 servicios prestados por la empresa Space Tours S.A. de C.V. por un importe de MX\$21,137,300.00.

- Se detectó que las facturas que ascienden a MX\$21,137,300.00 no cuentan con la firma por parte del Delegado Regional del INM en el estado de Chiapas que valide los servicios que se consignan en las facturas.

Causa: **Falta de atención de los servidores públicos encargados de supervisar y verificar** la prestación del servicio contratado con la empresa.

Efecto: Que se efectúen **pagos indebidamente por servicios no proporcionados.**

4. Falta de soporte documental de 674 facturas a los servicios prestados por la empresa Estrella Blanca S.A. de C.V.

- Se determinó que de 674 facturas pagadas con relación a este servicio que representan el 47 por ciento de la muestra, no incorporan como requisito para el trámite de su pago el documento **“Cumplimiento del Servicio,” mismo que es indispensable para verificar la calidad del servicio prestado** por la empresa.

Causa: **Falta de atención de los servidores públicos encargados de supervisar, verificar y autorizar pagos** en la Dirección de Recursos Humanos.

Efecto: Que **no se pueda verificar las condiciones de calidad** en las que fueron prestados los servicios y no se puedan determinar penas convencionales por incumplimiento.

5. Inadecuado control interno con relación a los servicios de traslado de extranjeros fuera de ruta pagados en el ejercicio fiscal 2005.

- Se identificaron 348 servicios prestados por la empresa por un importe de MX\$4,750,433.27 los cuales fueron facturados bajo la modalidad de destinos no especificados. Sin embargo, en las facturas relativas al pago de estos servicios **no se especifica el número de kilómetros de desviación, ruta original** o bien el costo por kilómetro, así como los **recorridos en esta modalidad**.

Causa: **Falta de atención de los servidores públicos encargados de supervisar, verificar y autorizar pagos** en la Dirección de Recursos Humanos.

Efecto: Que **no se pueda verificar las condiciones de calidad** en las que fueron prestados los servicios y no se puedan determinar penas convencionales por incumplimiento.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Instrumentar los mecanismos de control y supervisión necesarios para garantizar que la prestación del servicio de traslado de extranjeros asegurados en territorio nacional por autoridades migratorias se proporcione por los prestadores de este servicio conformidad con lo establecido en el contrato.

2. *Preventiva:* Efectuar solamente el pago de las facturas que reúnan la totalidad de los requisitos establecidos en el contrato que le dio origen a la prestación del servicio.

3. *Preventiva:* Efectuar solamente el pago de las facturas que reúnan la totalidad de los requisitos establecidos en el contrato que le dio origen a la prestación del servicio.

4. *Preventiva:* Efectuar solamente el pago de las facturas que reúnan la totalidad de los requisitos establecidos en el contrato que le dio origen a la prestación del servicio.

5. *Preventiva:* Verificar que los servicios prestados en la modalidad de destinos no especificados reúnan los requisitos mínimos para verificar su adecuada validación.

25.

Área auditada: Coordinación de Administración

No. de auditoría: 09/06

Objetivo de la auditoría: Verificar los procesos de adquisiciones, arrendamientos y la prestación de servicios, de cualquier naturaleza que llevo a cabo la dependencia en los ejercicios fiscales 2004 y 2005, revisando expedientes de adquisiciones, constancias de recepción y destino de los bienes adquiridos mediante licitaciones públicas, documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada, así como procedimientos de registro y control aplicados.

Conclusión: 50 vehículos adquiridos mediante licitación fueron recibidos indebidamente en el almacén general a las morales adjudicadas por parte de servidores públicos del INM adscritos a la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obra, ocasionando con ello un daño patrimonial al erario federal del orden de los MX\$247,956.94 por gastos en viáticos, pasajes, combustibles y peajes erogados para el traslado de 46 vehículos a diferentes Delegaciones Regionales.

Observaciones determinadas: 4 (3 clasificadas como relevantes, 1 de control interno).

1. Inadecuada formulación del dictamen y fallo de la licitación pública nacional No. 04111002-015-04.

Causa: Manipulación de los precios unitarios ofertados por los licitantes.

Efecto: El que se vicien los procedimientos de licitación, adjudicando partidas en forma indebida a licitantes que ofertaron precios más elevados, propiciando que se cause un daño patrimonial al INM.

2. Indebida recepción de bienes adquiridos mediante la licitación pública nacional No. 04111002-015-04.

Causa: Inobservancia por parte de los servidores públicos encargados de la recepción de bienes de lo establecido en las bases de procedimiento licitatorio y de los pedidos correspondientes.

Efecto: El que sean recibidos indebidamente los bienes a proveedores propiciando que el INM incurra en gastos adicionales para el destino final de bienes.

3. Daño patrimonial al INM por el traslado de vehículos adquiridos mediante la licitación pública nacional No. 04111002-015-04.

Causa: Inobservancia por parte de los servidores públicos encargados de la recepción de bienes de lo establecido en las bases de procedimiento licitatorio y de los pedidos correspondientes.

Efecto: El que se hubieran distraído innecesariamente recursos financieros, materiales y humanos de diversas Delegaciones Regionales causando con esto un daño patrimonial al INM.

4. Inadecuado control en el envío de bienes adquiridos la licitación pública nacional No. 04111002-014-04.

Causa: Falta de atención y supervisión de los servidores públicos responsables del almacén general.

Efecto: El que no se cuente con información veraz y oportuna que permita transparentar el destino de bienes adquiridos por el Instituto.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a efecto de que todos los dictámenes emitidos para la formulación de ellos, se verifique que estos se encuentren debidamente formulados.

2. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a efecto de que sean implementados en el almacén general los controles necesarios para garantizar los controles necesarios para garantizar que la recepción de bienes adquiridos por el INM se lleve a cabo de conformidad con lo establecidos en los instrumentos legales.

3. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a la Dirección de Recursos Materiales, Servicios Generales y Obras para que se abstenga de efectuar la recepción de bienes en el almacén general que estén destinados al sector foráneo y deban ser entregados por cuenta de los proveedores en las oficinas de las Delegaciones Regionales del INM, para que no se efectúen gastos adicionales por el envío de bienes.

4. *Preventiva:* Implementar para el envío de bienes al sector foráneo el uso obligatorio de una bitácora de viaje.

26.

Área auditada: Coordinación de Control y Verificación Migratoria en la Estación Migratoria de Iztapalapa en el D.F.

No. de auditoría: 09/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la aplicación de los procedimientos de ingreso, permanencia y egresos de asegurados en estaciones migratorias.

Conclusión y Recomendación General: Inadecuada integración de los expedientes de las conducciones realizadas tanto nacionales como internacionales, toda vez que estos no contienen el acuse de recibo de los extranjeros trasladados, así como el parte de novedades de los agentes federales de migración comisionados para llevar a cabo las referidas conducciones. Se observó que fueron destruidas tres cámaras de circuito cerrado que se encontraban instaladas dentro del área de mujeres de la EM las cuales a la fecha no han sido reinstaladas, hecho que al no contar con los sistemas de seguridad funcionando al 100 por ciento, así como debilidades en la supervisión y vigilancia por parte del personal del INM, se puede propiciar el incremento de hechos violentos. Es necesario reforzar los sistemas de control interno en la unidad administrativa, en particular los inherentes al manejo, asignación, distribución y consumo de medicamentos, con el objeto de estar en posibilidad de contar con un inventario real y confiable y evitar desviaciones y en su caso pérdidas o extravíos de los mismos.

Observaciones determinadas: 3 (clasificadas de bajo riesgo).

1. Inadecuada integración de los expedientes de las conducciones realizadas tanto nacionales como internacionales.

Causa: **Falta de supervisión en la integración de los expedientes** relativa a la ejecución de conducciones o traslado de migrantes.

Efecto: **Carencia de mecanismos de validación** que permitan comprobar el número de extranjeros trasladados, las condiciones, así como las circunstancias o hechos ocurridos durante el mismo, situación que puede derivar en **actos de corrupción o extorsión de extranjeros**.

2. Detección de equipo de seguridad y vigilancia destruido.

Causa: **Deficiente supervisión y vigilancia** por parte del personal adscrito a la EM hacia los extranjeros asegurados y a la salvaguarda de activos.

Efecto: La posible generación de hechos violentos por parte de los extranjeros asegurados, al no tener la supervisión adecuada, el surgimiento de violaciones a los derechos humanos, así como el decremento de los bienes públicos.

3. Falta de control en el manejo, distribución, asignación y consumo de medicamentos en la EM de Iztapalapa.

Causa: **Falta de control y supervisión** en el manejo, operación y distribución de los medicamentos adquiridos para la EM.

Efecto: La **generación de posibles focos de corrupción**, así como de la **falta de claridad en el manejo y asignación de los medicamentos**.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Establecer como parte del expediente una lista de chequeo mediante la cual se describan los documentos mínimos que deberá contener cada expediente, así como la firma del responsable de su supervisión, guarda y custodia.

2. *Preventiva:* El Director de la EM debe programar recorridos de supervisión a las instalaciones y dejar evidencia documental de las mismas.

3. *Preventiva:* Implementar los mecanismos de control y supervisión relativos al manejo, distribución, asignación, resguardo y consumo de medicamentos en la EM.

27.

Área auditada: Departamento de Guarda, Custodia y Endoso de Billetes de Depósito (dependiente de la Coordinación Jurídica)

No. de auditoría: 02/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la aplicación de los procedimientos para el endoso y devolución de Billetes de Depósito.

Conclusión: Se detectaron deficiencias en las actividades y funciones del personal que labora en el Departamento de Guarda, Custodia y Endoso de Billetes de depósito, así como la falta de cuidado y atención en la verificación de los documentos presentados por parte de los depositantes para el endoso y devolución de los billetes de depósito.

Observaciones determinadas: 5 (2 clasificadas de mediano riesgo, 3 de bajo riesgo).

1. Endoso y devolución de billetes de depósito con Negativas de Permiso de Internación al País presuntamente apócrifas durante los ejercicios 2005 y 2006.

Causa: Carencia de una adecuada supervisión al personal. Falta de cuidado y atención en la verificación de los documentos presentados para el endoso y entrega de los billetes de depósito.

Efecto: Que los extranjeros permanezcan en el país de manera irregular y se sustraigan al control migratorio, propiciando un riesgo a la seguridad nacional, así como deterioro a la imagen del INM.

2. Endoso y entrega de billetes de depósito con motivo de la Negativa de Permiso de Internación al

País, sin que se cuente con la documentación soporte que avale el motivo de la entrega.

Causa: Falta de verificación de la documentación recibida contra documentos originales para la devolución de los billetes de depósito. Carencia de una adecuada supervisión. Inadecuada integración de los llamados expedientes para los endosos de los billetes de depósito por parte del personal.

Efecto: Que los extranjeros permanezcan en el país de manera irregular y se sustraigan al control migratorio, propiciando un riesgo a la seguridad nacional, así como deterioro a la imagen del INM.

3. Variación entre los reportes de billetes de depósito enviados por las Coordinaciones de Regulación Migratoria y de Control y Verificación Migratoria y las diversas Delegaciones Regionales del INM, contra los informes mensuales de billetes de depósito que son recibidos en el departamento de guarda, custodia y endoso de billetes de depósito.

Causa: Inadecuado control y registro de los billetes de depósito que son recibido y endosados por parte del Departamento de Guarda y Custodia de Billetes de Depósito. Carencia de una conciliación mensual con el área de Oficialía de Partes. Falta de una base de datos que permita llevar un mejor control de los billetes de depósito. Falta de supervisión por parte de los niveles superiores.

Efecto: El inadecuado control de los billetes de depósito puede propiciar el extravío, pérdida o mal uso de los billetes de depósito en custodia, con posible daño patrimonial a terceros.

4. Diferencia entre los billetes de depósito registrados como recibidos en el Departamento de Guarda y Custodia de Billetes de Depósito, contra los reportes enviados por parte de las Coordinaciones de Regulación Migratoria y de Control y Verificación Migratoria y las diversas Delegaciones Regionales del INM.

Causa: Carencia de adecuados controles y registros por parte de las áreas citadas.

Efecto: Propicia que la información que proporcionan las áreas involucradas carezca de veracidad y transparencia.

5. Desvío de la plaza de jefe de Departamento de Guarda y Custodia de Billetes de Depósito.

Causa: **Inadecuado manejo y control de las plazas y estructura orgánica y funcional por parte de la Coordinación Jurídica**, al no apegarse a la estructura orgánica autorizada y al Manual de Organización del INM.

Efecto: Desvirtúa el objetivo y finalidad para lo que fue autorizada la plaza. Propicia que **se tenga a personas que no cubren el perfil en detrimento de las funciones, actividades y responsabilidades que el puesto requiere.**

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Tomar medidas a efecto de que se analice y modifique el Manual de Procedimientos de esa Coordinación. Tener acceso al SIOM que permita verificar la situación migratoria actualizada de los extranjeros que cuentan con billetes de depósito. Considerar de establecer que los billetes de depósito sean adquiridos exclusivamente por los promoventes o responsables de la estancia de los extranjeros en el país.

2. *Preventiva:* Tomar medidas a efecto de que se conserve toda la documentación soporte que avale el endoso y entrega de los billetes de depósito. Implementar un sistema de supervisión y verificación de la documentación recibida como soporte del motivo de la devolución de los billetes de depósito.

3. *Preventiva:* Establecer un sistema seguro de registro de cada uno de los billetes de depósito mediante una base de datos. Establecer un procedimiento de supervisión continua.

4. *Preventiva:* Girar instrucciones a efecto de que se realicen de manera mensual o bimestral conciliaciones con las áreas que remiten los billetes de depósito.

5. *Preventiva:* Establecer los mecanismos de comunicación y control para que previo a la asignación de plazas y puestos se lleve a cabo la verificación y supervisión de la vacancia, conforme a los tabuladores de sueldos y estructura orgánica autorizada.

28.

Área auditada: Coordinación de Regulación Migratoria

No. de auditoría: 04/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento de trámites migratorias, así como verificar la integración de los expedientes de los extranjeros, y que estén autorizados de acuerdo a la normatividad vigente aplicable.

Conclusión y Recomendación General: Esa Coordinación **requiere implementar diversos controles** que permitan dar seguridad a sus operaciones, así como **mecanismos de supervisión** mediante los cuales se deje evidencia de las mismas a efecto de disminuir los niveles de riesgo detectados, su **elevada susceptibilidad de incurrir en posibles actos de corrupción** y evitar en gran medida la generación de observaciones recurrentes de quejas, denuncias y **previsión de redes o focos de tráfico ilegal de personas**.

Observaciones determinadas: 6 (4 clasificadas de alto riesgo, 2 de mediano riesgo).

1. Expedientes no localizados.

Causa: Organización, archivo y clasificación inadecuada de expedientes por parte del Área responsable.

Efecto: Dificultades en la localización de expedientes, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por un extranjero determinado.

2. Cambio de opinión en el trámite de internación.

Causa: Carencia de elementos documentales en los expedientes revisados y proporcionados por el Área responsable que pudiesen acreditar que se dio cumplimiento con la normatividad aplicable en la materia, en ocho casos.

Efecto: **Autorización de internación de extranjeros que no cumplan con los requisitos** establecidos, así como la posibilidad de **generación de focos de corrupción**.

3. Autorización improcedente.

Causa: Falta de seguimiento a los trámites y a las fechas de autorización de cada concepto.

Efecto: Autorización de trámites fuera de lo establecido en la normatividad vigente aplicable en la materia, así como la posibilidad de **generación de focos de corrupción**.

4. Doble autorización de internación.

Causa: **Falta de mecanismos formales de supervisión en la autorización y control de trámites migratorios.**

Efecto: **Inobservancia a la normatividad** vigente en la materia.

5. Incumplimiento a la normatividad.

- Se detectó que en 14 casos de trámites migratorios realizados se carece de la documentación que demuestre el cumplimiento de la normatividad.

Causa: **Falta de mecanismos formales de supervisión en la autorización y control de trámites migratorios.**

Efecto: **Inobservancia a la normatividad** vigente en la materia, así como la **generación de focos de corrupción**.

6. Firma por ausencia.

- En 169 casos el oficio de resolución es firmado por ausencia de titular del Área. Sin embargo, **se carece de elementos documentales probatorios que permitan acreditar la debida ausencia del servidor público** en las fechas en las que se aplico dicho recurso.

Causa: **Delegación de atribuciones sin fundamento jurídico.**

Efecto: **Autorización y/o negativa de internación de extranjeros fuera de lo establecido en la normatividad**, así como la **generación de focos de corrupción**.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Actualizar y/o implementar un sistema de clasificación de expedientes.

2. *Preventiva:* **Implementar mecanismos formales de supervisión y registro.**

3. *Preventiva:* **Implementar mecanismos de control** que permitan evitar la recurrencia de este tipo de situaciones.
4. *Preventiva:* **Implementar mecanismos formales de supervisión** que permiten identificar y evitar la recurrencia de este tipo de situaciones.
5. *Preventiva:* **Implementar mecanismos formales de supervisión** que permiten identificar y evitar la recurrencia de este tipo de situaciones, tales como **firmar pos ausencia sin que se tengan los elementos suficientes que lo acrediten.**
6. *Preventiva:* **Implementar mecanismos formales de supervisión** que permiten identificar y evitar la recurrencia de este tipo de situaciones.

29.

Área auditada: Coordinación de Regulación Migratoria

No. de auditoría: 01/06

Objetivo de la auditoría: Verificar la correcta internación de extranjeros de nacionalidades del Grupo I, así como revisar que la autorización sea facultad exclusiva del Sector Central a través de la Coordinación de Regulación Migratoria y la Delegación Regional en el Distrito Federal.

Conclusión y Recomendación General: Las autorizaciones de internación emitidas durante el ejercicio 2005 se llevaron a cabo conforme a lo dispuesto en la Ley General de Población y su Reglamento, así como en el Manual de Trámites Migratorias. Sin embargo, se detectó la alteración de un pasaporte de la República Popular China, presentado en la solicitud de internación al país por parte de una extranjera de nacionalidad china y alteración de una FM3 expedida en Pekín, China, así como inconsistencia en la integración de los expedientes con la documentación requerida a los extranjeros de nacionalidades del Grupo I, omisión o demora en el envío de la documentación para su guarda y custodia en el Archivo Migratorio e inadecuado control de las plazas presupuestales asignadas a la Coordinación de Regulación Migratoria. Deben reforzarse los sistemas de control interno y de supervisión para evitar la recurrencia de la problemática determinada.

Observaciones determinadas: 4 (1 clasificada como relevante, 3 de control interno).

1. Alteración de documentos para obtener permiso de internación de dos extranjeros de nacionalidad china.

Causa: Falta de una adecuada verificación de la base de datos, así como una inadecuada supervisión en la emisión de los oficios de permiso de internación.

Efecto: **Internación ilegal de extranjeros con documentos alterados**, propiciando posibles **puntos proclives a la corrupción**, para la regularización de los mismos.

2. Inconsistencia en la aplicación de la normatividad para dictaminar solicitudes de internaciones.

- De la revisión de 173 expedientes de glosas correspondientes a permisos de internación a extranjeros de nacionalidad china, cubana y colombiana y del análisis a la documentación contenida en estos, se observó que en 56 expedientes correspondientes a 32 chinos, 17 cubanos y 7 colombianos no se localizaron diversos requisitos de acuerdo a la característica autorizada.

Causa: Falta de atención y supervisión del personal de la Coordinación de Regulación Migratoria, así como de los Subdirectores de Área y Jefes de Departamento, al no requerir e integrar adecuadamente la documentación conforme a los requisitos.

Efecto: Puede propiciar que se otorguen indebidamente trámites migratorios, ocasionado con ello la ilegal estancia de extranjeros en el país.

3. Documentación de glosa correspondiente al ejercicio 2005 por concepto de permisos de internación, no localizada en el Archivo Migratorio.

Causa: Porque la glosa no ha ingresado al archivo no se tiene la clasificación del expediente o bien los expedientes no tienen el oficio de resolución.

Efecto: Propicia demoras en la resolución de trámites, al no contar oportunamente con la documentación necesaria para la toma de decisiones, así como posible extravío de la documentación.

4. Inadecuado control de plazas presupuestales asignadas a la Coordinación de Regulación Migratoria.

Causa: Falta de atención y seguimiento a los requerimientos realizados por el OIC en el INM, así como falta de control para reportar con oportunidad a la Dirección de Recursos Humanos para que sea elaborado el movimiento de personal respectivo.

Efecto: Distracción de recursos humanos y plazas presupuestales ociosas, en detrimento de la fuerza de trabajo.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Girar instrucciones a efecto de que previo a la emisión de permisos de internación, así como de ampliación de plazo para documentación e ingreso de extranjeros de nacionalidades del Grupo 1, se requiera a las Delegaciones Regionales que emitan su opinión y se realice la verificación migratoria a los promoventes, asimismo quede evidencia de quien entrega la documentación y quien la recibe.
2. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones para que se realicen las actividades necesarias para supervisar que el personal con funciones de dictaminador y demás personal involucrado en el análisis y dictaminación de solicitudes de trámites migratorios realicen su trabajo en estricto apego a lo dispuesto en la normatividad, dejando evidencia escrita de su supervisión.
3. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones para que toda la documentación migratoria que se genere por concepto de los permisos de internación, cambio de característica, expedición o reposición de forma migratoria, ampliación de plazos, prórroga de estancia etc. sea turnada a la Dirección del Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio. Establecer los mecanismos de control y verificación que permita identificar que documentación o expediente se encuentra en otra área de la Coordinación o del INM.
4. *Preventiva:* Girar instrucciones a efecto de que se realice un mayor control de la fuerza de trabajo asignada a esa Coordinación, requiriendo a todas las áreas que la integran le proporcionen de manea oficial la plantilla real del personal que labora físicamente en su área de mando.

b) Auditorías Aplicadas a las Delegaciones Federales del INM

30.

Área auditada: Delegación Regional del INM del Estado de Baja California

No. de auditoría: 07/10

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en materia jurídica, de control y verificación.

Conclusión: Existen **deficiencias en los controles internos** implementados, **escasa supervisión** de la atención de las denuncias y del estado que guardan los billetes de depósito y en la ejecución de las verificaciones migratorias que practican las diversas áreas de esa unidad administrativa.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

31.

Área auditada: Delegación Regional del INM del Estado de Baja California

No. de auditoría: 17/10

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al otorgamiento y autorización de trámites migratorios,

además de comprobar las funciones en materia de control y verificación, gasto corriente y recursos humanos en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 3 (1 clasificada de alto riesgo, 2 de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

32.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Campeche

No. de auditoría: 12/10

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en materia jurídica de control y verificación migratoria.

Conclusión: Existen **deficiencias en los controles internos** implementados, así como **escasa supervisión** en relación a las **denuncias**, del estado que guardan los **billetes de depósito** y las **formas migratorias**, las **conducciones**, las **verificaciones** y **trámites migratorios** que practican las diversas áreas administrativas de esa unidad administrativa.

Observaciones determinadas: 8 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

33.

Área auditada: Delegación Local del INM en Chetumal, Quintana Roo

No. de auditoría: 14/10

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, de control y verificación migratoria, ingresos extraordinarios de gasto corriente y cumplimiento de la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 7 (2 clasificadas de alto riesgo, 4 de mediano riesgo, 1 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

34.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Chiapas

No. de auditoría: 04/10

Objetivo de la auditoría: Analizar los niveles de desempeño en el ejercicio de las funciones establecidas, cumplimiento de las mismas, así como de los indicadores establecidos para tal efecto en la Estación Migratoria Siglo XXI del INM en el Estado de Chiapas.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 4 (clasificadas de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

35.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Chiapas

No. de auditoría: 12/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la aplicación de los procesos de aseguramiento, ingreso, permanencia y egreso de asegurados en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente aplicable, durante el período comprendido del 1° al 30 de septiembre de 2007.

Conclusión: Se detectaron algunas irregularidades en la operación, en materia de mecanismos de control interno y de supervisión, tales como: inadecuada integración de los expedientes de las conducciones realizadas, tanto de entrada como de salida toda vez que éstos no contienen el acuse de recibo de los extranjeros trasladados, así como el oficio de comisión y el parte de novedades de los agentes federales de migración comisionados para llevar a cabo las referidas conducciones.

Observaciones determinadas: 5 (3 clasificadas de mediano riesgo, 2 de bajo riesgo).

1. Mala calidad en el suministro de alimentos.

- Se detectó que los **alimentos** que son servidos a los migrantes resguardados en la EM de Tapachula **son de muy baja calidad**. Tal es el caso de los guisados a base de pollo, cuyo contenido se encuentra compuesto en gran parte por pedazos de hueso, sin que se tenga evidencia de que la Delegación Regional haya efectuado alguna acción al respecto.

Causa: **Falta de supervisión en la prestación del servicio de alimentación** por parte de los servidores públicos responsables en la estación migratoria.

Efecto: La posible **generación de focos de desnutrición e inconformidad por parte de los migrantes** resguardados.

2. Instalación de un expendio de abarrotes en la EM.

- Se observó que en la EM de Tapachula se encuentra instalada una tienda de abarrotes, misma que ofrece sus productos a los migrantes resguardados, la cual hace uso y/o consumo de los servicios de luz, agua y vigilancia sin que la Delegación Regional presentara documentación que acredite su legal estancia.

Causa: Inobservancia a la normatividad aplicable en materia de seguridad de estaciones migratorias por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: **Uso indebido de recursos públicos**, la posible **generación de focos infecciosos**, así como de **corrupción**.

3. Falta de aplicación de la normatividad establecida para el manejo de estaciones migratorias.

- Se detectó que los **responsables de la guarda y custodia no realizan las inspecciones periódicas a los dormitorios** de los migrantes asegurados, **ni se toman medidas preventivas para el resguardo y protección del inmueble**, así como la **aplicación de medidas disciplinarias** que establece la normatividad.

Causa: Inobservancia a la normatividad en materia de seguridad y funcionamiento de las estaciones migratorias.

Efecto: **El incremento en el riesgo de brotes de violencia, introducción y venta de productos prohibidos, deterioro del inmueble, intento o consumación de actos de fuga, la generación de cotos de poder entre los migrantes.**

4. Falta de higiene en el servicio médico de la EM.

- Se observó que la sección del servicio médico en la EM de Tapachula **carece de recipientes especiales para la contención de desechos médicos, quirúrgicos e infecciosos**, así como de un **área de aislamiento** mediante la cual se tenga en cuarentena a los posibles casos que presentan enfermedades contagiosas tales como dengue hemorrágico, varicela, rubéola.

Causa: Inobservancia a la normatividad en materia de seguridad y funcionamiento de las estaciones migratorias.

Efecto: El riesgo de **generación de posibles focos infecciosos** que pueden derivar en el surgimiento de epidemias.

5. Falta de documentación en expedientes de conducciones.

- Se observó que la muestra aleatoria de 157 de 251 expedientes relativos a las conducciones de extranjeros efectuadas por la EM de Tapachula carecen del parte de novedades de los servidores públicos responsables de la conducción, del formato de control "Cumplimiento del Servicio" debidamente requisitado,

y en el caso de traslados en donde se involucran extranjeros de nacionalidad nicaragüense no se anexa relación de los mismos, sino que se anexa copia del oficio de salida emitido a cada uno de ellos, sin que se pueda confirmar el número total de extranjeros que fueron remitidos.

Causa: Falta de supervisión en la integración de los expedientes.

Efecto: Falta de elementos para verificar las condiciones en las que se dieron cada una de las conducciones realizadas, y en su caso el número total que fueron remitidos, así como la posible **generación de focos de corrupción o extorsión** de extranjeros.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* **Implementar supervisiones formales mediante las cuales se dé constancia de la verificación física de tipo y calidad de los alimentos** que se sirven en dicho comedor, a efecto de corroborar el cumplimiento del contrato que para tal efecto se celebró.
2. *Correctiva/Preventiva:* La Delegación Regional debe informar las causas que generaron la instalación de dicha miscelánea, así como ejecutar las acciones para que se desocupe el inmueble de manera inmediata, o en su caso, se remita copia del convenio o contrato que acredite la legal estancia de dicho negocio en esa estación migratoria.
3. *Correctiva/Preventiva:* La Delegación Regional debe implementar las medidas necesarias a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en las normas para el manejo de las estaciones migratorias, programando revisiones periódicas a los dormitorios.
4. *Correctiva/Preventiva:* La Delegación Regional debe implementar recipientes de contención especial para desechos médicos, mediante los cuales se evite la generación de focos infecciosos, así como implementar un área de aislamiento para los casos que pudiesen provocar riesgos epidemiológicos para la población migrante resguardada así como para los visitantes y los servidores públicos adscritos a esa estación migratoria.
5. *Preventiva:* Implementar mecanismos de supervisión para cada expediente, tales como una lista de chequeo en donde se describan cada uno de los documentos mínimos con que debe contar el archivo.

36.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Chihuahua

No. de auditoría: 12/06

Objetivo de la auditoría: Verificar y promover en esa unidad administrativa el cumplimiento de los programas sustantivos en todas las fases que integran la operación en el otorgamiento de los servicios migratorios que proporciona el Instituto, el ejercicio del gasto asignado a esa Delegación Regional, así como comprobar la existencia de controles y registros administrativos, financieros y de operación establecidos de conformidad con las disposiciones normativas aplicables durante el período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2005, analizando la documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada por la Delegación Regional en el Estado de Chihuahua.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno y de supervisión administrativa no es la más adecuada, toda vez que se omitió llevar a cabo el proceso de adjudicación y la elaboración de los contratos relativos al servicio de alimentación de los extranjeros asegurados en la EM de la Delegación Regional en Chihuahua, así como del servicio de limpieza que se presta en la Delegación. Fue detectado el caso de dos servidores públicos adscritos al Departamento de Regulación Migratoria, con parentesco por consanguinidad en segundo grado.

Observaciones determinadas: 8 (7 clasificadas como relevantes, 1 de control interno).

1. Pagos por concepto de alimentación para indocumentados asegurados en la Delegación Regional en Ciudad Juárez, sin haber celebrado el contrato respectivo durante el período del 1º de enero al 15 de julio de 2005.

Causa: Inobservancia a la normatividad contenida en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Efecto: Que se efectúen pagos a proveedores sin la existencia de contrato alguno que garantice la plena satisfacción del servicio prestado, condiciones de pago, penas convencionales, así como la existencia de la garantía de cumplimiento por parte del proveedor que asegure la prestación del servicio.

2. Irregularidades en los controles de las formas migratorias en la Delegación Local del INM en Chihuahua.

Causa: Debilidad en los controles establecidos para el registro y expedición de las formas migratorias, así como la ausencia de un inventario minucioso y confiable que permita conocer el número exacto de las formas migratorias asignadas a la Delegación Local.

Efecto: Riesgo de extravío o sustracción de las formas migratorias asignadas a la Delegación Local.

3. Parentesco por consanguinidad entre servidores públicos adscritos al área de Regulación Migratoria en la Delegación Regional del INM en Ciudad Juárez.

- Se observo que los servidores públicos Yolanda Girard Saldivar, con cargo de Jefe de Departamento de Regulación Migratoria, quien ingresó al INM el 1º de septiembre de 1994, y Ana María Girard Saldivar, con cargo de Agente Federal de Migración, con fecha de ingreso al INM el 1º de febrero de 1981, se encuentran adscritas a la Delegación Regional en el área de Regulación Migratoria, observándose la existencia de parentesco por consanguinidad en línea directa, contraviniendo lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Causa: Inobservancia a la normatividad aplicable.

Efecto: Propicia **favoritismo, tráfico de influencias o abuso del poder público.**

4. Prestación del servicio de vigilancia en la Delegación Regional de Ciudad Juárez, Delegación Local de Chihuahua y Grupo Beta de Ciudad Juárez, **por personas físicas cuyas actividades comerciales o profesionales no están relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato y quienes no cumplen con el perfil requerido.**

Causa: **Contratación de personal sin la capacitación y adiestramiento necesarios para realizar las funciones de vigilancia y seguridad** en las áreas de oficina de la Delegación Regional, Delegación Local de Chihuahua y el Grupo Beta de Ciudad Juárez.

Efecto: Que se efectúen pagos por concepto de vigilancia a personal que no garantiza la seguridad requerida.

5. Pagos por prestación de servicios de limpieza en la Delegación Regional de Chihuahua a la C. Elva Petra Ríos Morales **sin haber celebrado el contrato** respectivo.

Causa: Inobservancia a la normatividad.

Efecto: **Que se efectúen pagos a proveedores sin la existencia de contrato alguno que garantice la plena satisfacción del servicio prestado**, lugar y plazo de entrega, precio unitario, condiciones de pago, imposición de penas convencionales, en caso de incumplir, descripción del servicio, así como la inexistencia de la garantía de cumplimiento por parte del proveedor que asegure la prestación del servicio.

6. Formas migratorias no localizadas en la Delegación Regional en Ciudad Juárez.

Causa: Debilidad en los controles establecidos para la guarda y custodia de las formas migratorias existentes en la Delegación Regional, así como la inexistencia de un inventario minucioso y detallado de las mismas.

Efecto: Extravío o sustracción de las formas migratorias asignadas a la Delegación Regional.

7. Falta de documentación soporte en el ejercicio del gasto en el mes de marzo de 2005, de la partida "3817 Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales."

Causa: Falta de supervisión a la persona que realiza los informes de situación presupuestal.

Efecto: Que los reportes de situación presupuestal mensual no reflejan la veracidad de las cifras.

8. Emisión de cheques por concepto de pago de servicio de alimentación para indocumentados asegurados en la EM en Ciudad Juárez a favor de persona distinta a la propietaria de la negociación "Mariscos

del Fuerte.”

Causa: Inobservancia a la normatividad.

Efecto: Riesgo de que se expidan cheques a nombre de terceras personas que puedan hacer mal uso de los recursos designados para el pago de bienes o servicios.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Efectuar los pagos por la prestación de servicios, previa celebración del contrato correspondiente.
2. *Correctiva/Preventiva:* Realizar inventarios de formas migratorias periódicamente y reforzar los mecanismos de control establecidos que permitan conocer de manera correcta y confiable el registro y expedición de las formas migratorias.
3. *Preventiva:* Evitar realizar contrataciones de personal que sean familiares consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado para laborar en una misma área de trabajo.
4. *Preventiva:* Regularizar la contratación del servicio de vigilancia con personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.
5. *Preventiva:* Celebrar los contratos de prestación de servicios conforme a la normatividad en la materia.
6. *Preventiva:* Reforzar los mecanismos de control establecidos que permitan conocer de manera exacta el número de formas migratorias asignadas a la Delegación Regional.
7. *Correctiva:* Aclarar la diferencia observada en el mes de marzo.
8. *Correctiva/Preventiva:* Instruir para que se supervise periódicamente que los pagos a proveedores por la prestación de bienes o servicios, sean efectuados con cheque nominativo a favor del propietario de la negociación y/o persona moral de que se trate.

37.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Coahuila

No. de auditoría: 10/09

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, además de comprobar las funciones en materia de Control y Verificación en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: Se considera adecuada la integración de los expedientes de los extranjeros que solicitaron autorización de internación al país, en las áreas de Regulación Migratoria tanto en la Delegación Regional como en la Subdelegación Local de Torreón, Coahuila. Las operaciones para el cobro de los derechos por servicios migratorios extraordinarios presentan diversas deficiencias en los controles establecidos para su manejo, originados principalmente por la carencia de una adecuada supervisión por parte del Subdelegado Local del Aeropuerto “Plan de Guadalupe” en Ramos Arizpe, Coahuila.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de bajo riesgo).

1. Pago extemporáneo de los derechos por servicios migratorios extraordinarios.

Causa: Carencia de supervisión por parte de la Subdelegación Local al no dar seguimiento oportuno al cobro de los recibos por los derechos por servicios migratorios extraordinarios expedidos a las empresas de líneas aéreas particulares por los oficiales migratorios en el Aeropuerto Internacional “Plan de Guadalupe” en Ramos Arizpe, Coahuila.

Efecto: Falta de capacitación oportuna de los recursos por la prestación del servicio migratorio extraordinario.

2. Omisión en el pago de actualización y recargos por el pago extemporáneo de los derechos por servicios migratorios extraordinarios.

Causa: Carencia de supervisión por parte del Subdelegado Local al no dar seguimiento oportuno al

cobro de la actualización y recargos por los pagos extemporáneos del derecho por servicios migratorios extraordinarios realizados por las líneas aéreas particulares.

Efecto: Falta de capacitación de la actualización y los recargos por la extemporaneidad en el pago de los servicios migratorios extraordinarios.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* Generar los oficios respectivos a las diversas empresas de las líneas aéreas particulares a efecto de exhortarlas para que realicen los pagos por los servicios migratorios extraordinarios recibidos de manera oportuna.

2. *Preventiva:* El Delegado Regional del INM en Coahuila debe instruir al Subdelegado Local del Aeropuerto Internacional "Plan de Guadalupe" en Ramos Arizpe, Coahuila, para que se realice la supervisión y seguimiento de los pagos del DSME que se realicen de manera extemporánea para que éstos incluyan el pago de la actualización y recargos respectivos.

38.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Colima

No. de auditoría: 11/09

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, además de comprobar las funciones en materia de Control y Verificación en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: Existen deficiencias en los controles internos que permitan garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia de migración, además de la insuficiente supervisión que permita determinar la confiabilidad de las operaciones que esa unidad administrativa desarrolla.

Observaciones determinadas: 3 (1 clasificada de mediano riesgo, 2 de bajo riesgo).

1. Billetes de depósito en custodia de la Delegación Regional.

- Se localizaron 19 billetes que dejaron los depositantes en garantía de los extranjeros que se internaron al país, en los que se observó una antigüedad de dos meses a dos años tres meses, y el **desconocimiento de la situación actual migratoria de los citados extranjeros** (14 cubanos, 4 chinos, 1 egipcia).

Causa: **Falta de supervisión y control** por parte de los responsables del Área de Regulación Migratoria en la verificación de los extranjeros para determinar su situación actual.

Efecto: Incumplimiento a la normatividad en la materia y la **posible generación de focos de corrupción.**

2. Localización de formas migratorias FM2 y FM3 que están canceladas.

- Se encuentran canceladas 14 formas FM2 y 80 formas FM3 con numeración reciente a las que se encuentra utilizando la Delegación. Se contaron 976 formas migratorias FM3 canceladas de años anteriores sin que se haya efectuado algún trámite para su devolución a oficinas centrales para su destrucción.

Causa: **Falta de supervisión y control** por parte de los responsables del Área de Regulación Migratoria en el control de las formas migratorias que se tienen en la Delegación.

Efecto: Posibilidad de **sustracción y utilización de las formas migratorias canceladas que puedan generar focos de corrupción.**

- En tres casos las verificaciones no se realizan conforme al objetivo que las genera.

- En seis casos no se anexa copia fotostática del documento de identidad, FM2, FM3 para extranjeros y credencial de elector en el caso de los mexicanos.

- En un caso se realizó la verificación de la empresa sin la debida autorización.

- En dos casos no son emitidas las alertas migratorias.

- En un caso el informe de la visita de verificación no se firmó.

- En 19 casos no se localizó al extranjero o a la empresa y los expedientes se archivaron como asuntos concluidos.

3. Irregularidades en las verificaciones migratorias que se realizan.

Causa: Falta de control y supervisión por parte del personal encargado de la operación relativa a la verificación migratoria en la Delegación.

Efecto: La sustracción de los extranjeros del control migratorio y la **posible generación de actos de corrupción** en detrimento de la seguridad del país.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Implementar un mecanismo de control de los vencimientos de los billetes de depósito que permita realizar la supervisión de la situación migratoria de los extranjeros a tiempo y evite que estos se sustraigan al control migratorio.
2. *Preventiva:* Supervisar que se lleve a cabo el procedimiento para el control y distribución de las formas migratorias que se manejan en esa unidad administrativa.
3. *Preventiva:* Efectuar las verificaciones migratorias conforme al Manual de Trámites Migratorios y demás normatividad establecida e implementar una supervisión constante y aplicación de sanciones en su caso.

39.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Distrito Federal

No. de auditoría: 12/11

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente en materia jurídica y verificación migratoria.

Conclusión y Recomendación General: Existen **deficiencias en los controles internos** que no permiten garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia migratoria por parte de las diferentes áreas administrativas de la Delegación Regional. Se recomienda **implementar procedimientos de supervisión y de control** y llevar a cabo las acciones necesarias para el funcionamiento apropiado de la Delegación.

Observaciones determinadas: 9 (1 clasificada de alto riesgo, 3 de mediano riesgo, 5 de bajo riesgo).

1. Errores en formas migratorias de No Inmigrante, Inmigrante e Inmigrado expedidas en agosto de 2011.
2. **Falta de seguimiento** del estado que guardan los billetes de depósito.
3. **Insuficiente seguimiento y control de las denuncias** recibidas.
4. Padrón de empresas en el proceso de solicitud de trámites migratorios **sin depurar**.
5. Retraso en el registro de operaciones migratorias en las terminales aéreas por las interrupciones del SIOM.
6. Falta de oportunidad en el envío de las formas migratorias FM2 y FM3 expedidas y canceladas a los extranjeros durante los ejercicios del 2007 al 2010.
7. Falta de oportunidad en la cancelación de las formas migratorias FM2 y FM3 obsoletas existentes.
8. **Falta de uniformidad de los controles internos** que se llevan en las siete Subdirecciones de Atención a Trámites.
9. **Expedición irregular de una forma migratoria** de No Inmigrante expedida durante el mes de agosto de 2011. DEMÁS INFORMACIÓN RESERVADA.

Recomendaciones: RESERVADAS.

40.

Área auditada: Subdelegación Regional del Distrito Federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

No. de auditoría: 07/06

Objetivo de la auditoría: Verificar la adecuada planeación, sistemas de control interno, recursos humanos, sistemas informáticos, operación, trámites migratorios y control migratorio en el período del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004, revisando la documentación original de trámites migratorios, actas de rechazo de extranjeros e inventarios físicos, así como procedimientos de registro y control aplicados.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno y de supervisión administrativa instrumentados no son los más adecuados, toda vez que se determinó como resultado del análisis efectuado a la documentación relativa a trámites migratorios que estos son autorizados sin reunir en algunos casos con la totalidad de los requisitos establecidos dentro del Manual de Trámites Migratorios. Con relación a la reexpedición de formas migratorias a turistas no existen registros acerca de estos trámites. Se observó que el rechazo de extranjeros es aplicado de manera discrecional e incorrecta. Se detectó que existen deficiencias en la guarda y custodia de los bienes informáticos y sellos migratorios.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas como relevantes).

1. Inadecuada autorización de trámites migratorios y omisión en el registro de reposición de formas migratorias de turista.

- Fue resuelta en forma indebida la salida definitiva del país a 134 extranjeros sin que éstos hubieran presentado la totalidad o alguno de los requisitos.

- En 63 casos de salida y regreso no se reúnen la totalidad de los requisitos.

- 12 casos carecen del formato oficial de solicitud de trámite migratorio, debidamente contestado y firmado en original y copia.

Causa: Desconocimiento de la normatividad vigente y falta de supervisión del Subdelegado Regional del INM en el AICM.

Efecto: Que se autoricen trámites migratorios de maneja irregular y discrecional.

2. **Rechazo de extranjeros efectuado en contravención de la Ley** General de Población.

- En 656 casos la autoridad migratoria actuó en contravención a lo establecido en la Ley General de Población y su Reglamento, alegando como causa de rechazo la falsedad en declaraciones, la insolvencia económica, el no cubrir el perfil turístico.

Causa: Desconocimiento de la normatividad aplicable y falta de supervisión del Subdelegado Regional del INM en el AICM.

Efecto: Que se efectúen actos de autoridad indebidamente fundados y motivados en contravención a los preceptos legales aplicables.

3. Inadecuado control del inventario de bienes informáticos.

Causa: Desconocimiento de la normatividad vigente aplicable y falta de supervisión del Subdelegado Regional del INM en el AICM.

Efecto: Que se generen las condiciones necesarias para la sustracción indebida de bienes propiedad del INM al no contar con inventarios actualizados.

4. **Inadecuado control, guarda y custodia de sellos migratorios.**

Causa: Inobservancia a lo dispuesto en la Circular 002/2006 en la cual se establecen los Lineamientos Internos para la asignación, guarda y uso del sello migratorio.

Efecto: El que sean **sustraídos sellos migratorios** de las instalaciones de la Subdelegación Regional del DF en el AICM, **con la presunción de darles un uso irregular.**

5. Personal comisionado indebidamente en la Subdirección Regional del D.F. en el AICM.

Causa: Inobservancia a los Acuerdos Delegatorios de facultades, Manual de Organización de las Delegaciones Regionales del INM y del Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.

Efecto: El que se dejen plazas vacantes y se efectúen funciones de menor responsabilidad con percepciones económicas superiores.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* Instruir para que se implementen los mecanismos de control necesarios para la resolución y registro de trámites migratorios presentados, debiéndose crear expedientes mensuales por trámites mismos que además de estar foliados y debidamente clasificados, deberán anexar al oficio de resolución sin excepción alguna los requisitos señalados en el Manual de Trámites Migratorios. Implementar los controles necesarios para el registro y control de formas migratorias repuestas a turistas.
2. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones al Subdelegado Regional, Delegados y Subdelegados en el AICM para que de manera inmediata se apeguen a lo establecido en el Procedimiento para la Aplicación del Rechazo de Extranjeros al Ingreso a la República Mexicana.
3. *Preventiva:* Girar instrucciones para que se implementen los controles necesarios y sea actualizado el inventario de bienes informáticos mediante una conciliación entre los bienes existentes en esa Subdelegación Regional y los registrados en las oficinas centrales del INM.
4. *Preventiva:* Los sellos migratorios deberán ser resguardados en sitios seguros bajo llave cuando éstos no se encuentran en uso.
5. *Preventiva:* Observar que se cumplan las disposiciones normativas aplicables para la designación y asignación de funciones a servidores públicos federales.

41.
Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Guanajuato
No. de auditoría: 05/08
Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al otorgamiento de trámites migratorios, además de comprobar las funciones en materia de control y verificación.
Conclusión y Recomendación General: La Delegación Regional de Guanajuato, a pesar de contar con diversos controles que permiten dar seguridad a las operaciones que realiza, requiere de **implementar mecanismos formales de supervisión** mediante los cuales se deje evidencia y se dé garantía de la veracidad de la información, a efecto de disminuir los niveles de riesgo detectados, disminuir la **susceptibilidad de incurrir en posibles actos de corrupción** y evitar la generación de observaciones recurrentes, quejas, denuncias y previsión de **redes o focos de tráfico ilegal de personas**.

Observaciones determinadas: 5 (3 clasificadas de mediano riesgo, 2 de bajo riesgo).

1. Falta de comprobante de pago de derechos.
 - Derivado del análisis de una muestra aleatoria de 96 casos, se detectó que en seis casos no se cuenta con copia del comprobante de pago de derechos correspondientes y que ascienden a MX\$15,528,00.

Causa: **Falta de supervisión de expedientes** por parte de la Subdirectora de Regulación y Control Migratorio en la Delegación Regional de Guanajuato.

Efecto: La **posible manipulación u omisión de pagos**, así como la **generación de focos de corrupción**.

2. **Falta de documentación que demuestre el efectivo traslado de asegurados.**
 - Derivado del análisis realizado a 43 expedientes relativos a las conducciones de asegurados, se detectó que de los 377 asegurados trasladados a las diferentes estaciones migratorias a través de 43 conducciones, 39 de ellas **carecen de documentación soporte que avale la efectiva recepción de los asegurados trasladados**, así como la falta de identificación del trasladado en el que fue remitido un migrante de origen guatemalteco.

Causa: **Carencia de mecanismos de control y supervisión en la entrega y/o traslado de asegurados a las diferentes estaciones migratorias** del INM por parte de la Delegación Regional de Guanajuato.

Efecto: La **posible generación de focos de corrupción, extorsión o tráfico de migrantes**.

3. Falta de control en la custodia de los billetes de depósito.
 - *Causa:* Falta de supervisión y concientización de la importancia y valor de lo que representa un billete de

depósito por parte de los responsables en la Delegación Regional del INM en Guanajuato.

Efecto: La posible caducidad del documento, la pérdida, robo, mal maneja o extravío de algún billete de depósito.

4. Deficiencias en las operaciones de control y verificación migratoria.

- Con relación a los reportes de **parte de novedades** que emiten los agentes migratorios una vez concluida su comisión por el traslado de aseguradas a alguna estación migratoria, se observó que **se omite manifestar el día en el que se realizó el traslado, la hora y/o día de llegada a la EM así como el kilometraje (inicio y término); los nombres de los migrantes trasladados, la nacionalidad y número, así como nombre del o los servidores públicos que recibieron a los asegurados trasladados en la EM.**

- Con respecto al **programa de verificaciones** establecido en esa Delegación Regional, se pudo detectar que dicho documento **sirve únicamente de referencia**, ya que el Área responsable de su ejecución realiza supervisiones aleatorias sin un parámetro determinado o bien bajo un esquema formal determinado, incumplimiento las metas programas para tal efecto [sic].

Causa: **Falta de supervisión** por parte del Titular de la Delegación Regional del INM en Guanajuato.

Efecto: La **posible generación de focos de corrupción y malos manejos de las operaciones relativas al control y verificación migratoria.**

5. Errores en el registro de trámites migratorios.

- En 26 de los 96 casos revisados existe un error en la captura de la nacionalidad del extranjero.

Causa: Falta de supervisión por parte de los responsables de la ejecución de las funciones de regulación migratoria en la Delegación Regional.

Efecto: Falta de confiabilidad en la información que emite la Delegación Regional.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Incluir como parte de la glosa de cada trámite una lista de chequeo mediante la cual se supervise la documentación que contiene cada legajo.

2. *Preventiva:* Incluir como parte de cada expediente de traslado o conducción una lista de chequeo mediante la cual se formalice la supervisión de la documentación que debe contener cada expediente.

3. *Preventiva:* Implementar las medidas de control necesarias a efecto de que sean concentrados y resguardados en un solo lugar los billetes de depósito que se encuentren en custodia de esa Delegación Regional, así como diseñar un programa de supervisión continua a efecto mantener actualizada la situación migratoria de cada extranjero que le sea requerido un depósito en garantía.

4. *Correctiva:* Instruir a los servidores públicos responsables para que se integren a los reportes o parte de novedades de los agentes migratorios la fecha y hora de salida y llegada de cada punto, el tipo y características del vehículo, kilometraje y el nombre de los servidores públicos que recibieron a los extranjeros trasladados, incluyendo los datos generales de los mismos migrantes.
Preventiva: El Titular o Encargado del despacho de la Delegación Regional debe implementar las medidas que considere necesarias, a efecto de que se dé cumplimiento al programa de supervisiones establecido, justificando en su caso las posibles desviaciones o incumplimiento de metas, a través de un informe mensual.

5. *Preventiva:* El Titular o Encargado del despacho de la Delegación Regional debe implementar medidas de supervisión periódicas, a efectos de dar confiabilidad a los registros de dichos sistemas.

42.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Guerrero

No. de auditoría: 02/10

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente en materia jurídica y verificación

migratoria.

Conclusión: Existen **deficiencias en los controles internos** implementados, los cuales no permiten garantizar en todos los casos la debida observancia de la normatividad aplicable en materia de migración, además de la **insuficiente supervisión** que asegure el correcto cumplimiento de las operaciones que esa unidad administrativa desarrolla dentro del marco de sus atribuciones.

Observaciones determinadas: 6 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

43.

Área auditada: Subdelegación Local del INM en Zihuatanejo, Guerrero

No. de auditoría: 13/06

Objetivo de la auditoría: Verificar los registros y controles operativos, presupuestales y financieros, así como la realización de arqueos en su caso y promover en esa unidad administrativa el cumplimiento de sus programas sustantivos, el ejercicio del gasto asignado, así como verificar la operación de controles y registros en sus programas de regulación, control y verificación migratoria y jurídico de conformidad con las disposiciones normativas aplicables durante el periodo de enero a noviembre de 2006.

Conclusión: Se determinaron deficiencias relativas al desarrollo de la principal función del INM. Deben reforzarse los sistemas de control interno y de supervisión para evitar la recurrencia de la problemática detectada.

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas como relevantes).

1. Formatos del SAT 5 y 16 para el pago de derechos por servicios migratorios alterados.

Causa: Carencia de supervisión por parte del Subdelegado Local, al firmar los documentos migratorios sin constatar el debido pago fehaciente de los derechos por servicios migratorios. Falta de cuidado y atención en la revisión de los formatos del SAT que son recibidos en la ventanilla por parte del personal de migración de esta Subdelegación.

Efecto: Afectación al erario federal, al no ingresar los recursos correspondientes mediante el sistema de administración tributaria.

2. Documentos migratorios FM3 y FMT vencidos durante el 2006, que acreditan la legal estancia en el país de los extranjeros.

Causa: Falta de control y seguimiento a las fechas de vencimiento de los documentos migratorios FM3 y FMT expedidos a los extranjeros, así como carencia de supervisión por parte del responsable de la Subdelegación Local de Zihuatanejo. Falta de una base de datos que permita conocer de manera oportuna los vencimientos de las FM3 de los extranjeros expedidas.

Efecto: Puede propiciar que se encuentren ilegalmente en el territorio nacional los extranjeros que no cuenten con la documentación migratoria vigente. Que no sean ingresados oportunamente los pagos de derechos por los servicios migratorios que proporciona esta Subdelegación Local.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Instruir para que se implementen los controles internos de supervisión y verificación con la finalidad de evitar en lo sucesivo la recepción del pago de los derechos por servicios migratorios con formatos del SAT alterados.

2. *Preventiva:* Instruir para que se implementen los controles internos con la finalidad de contar con una base de datos que permita conocer de manera oportuna los documentos migratorios próximos a vencer de los extranjeros que hayan realizado algún trámite ante el INM.

44.

Área auditada: Subdirección de Control de Ingresos por Derechos Migratorios, Delegación Regional del INM

en el Distrito Federal y Delegación Regional del INM en Jalisco, en específico la Subdelegación Local del Aeropuerto Internacional en Puerto Vallarta, Jalisco

No. de auditoría: 04/09

Objetivo de la auditoría: Verificar los controles de los pagos realizados a la Tesorería de la Federación por los trámites migratorios realizados en la Delegación Regional del INM en el Distrito Federal, así como en la Delegación Regional del INM en el Estado de Jalisco, en específico en la Subdelegación Local del Aeropuerto Internacional en Puerto Vallarta, dirigida a verificar el control de los enteros por Derechos por Servicios Migratorios Extraordinarios.

Conclusión: En la Delegación Regional en el Distrito Federal los controles que se implementaron para llevar a cabo la validación de los pagos por servicios migratorios ordinarios que se generan están operando. En la Subdelegación Local del Aeropuerto Internacional en Puerto Vallarta, Jalisco, los controles y procedimientos que se tienen establecidos para la adecuada información que identifica las operaciones para los pagos por derechos migratorios extraordinarios, así como también de la información que se envía a las oficinas centrales del INM presentan diversas deficiencias. Se recomienda **tomar las acciones necesarias para una adecuada verificación y supervisión de los reportes y registros.**

Observaciones determinadas: 2 (clasificadas de mediano riesgo).

1. Deficiencias en los registros diarios de vuelos privados que llegan al Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta en Jalisco.

Causa: Insuficiencia de la información y documentación que se obtiene en la Subdelegación Local del INM del Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, Jalisco, de la empresa Aerotron S.A. de C.V. así como de las diferentes autoridades del Aeropuerto respecto de los vuelos privados que se reportan a nivel central, además de una inadecuada supervisión por parte del personal encargado del Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, Jalisco.

Efecto: Se corre el riesgo de que no se estén realizando cobros de los derechos migratorios extraordinarios de los vuelos privados.

2. Información no confiable de las bitácoras de vuelos de entrada y salida por día.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte del Subdelegado Local en el Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, Jalisco, y de la Coordinación de Administración y Delegaciones Regionales.

Efecto: No se cuenta con información confiable y oportuna respecto de los servicios migratorios extraordinarios que se generan en la Subdelegación del Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, Jalisco.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Implementar las acciones necesarias para la obtención oportuna de la información de los vuelos privados, así como establecer los controles de supervisión y verificaciones necesarias.

2. *Preventiva:* Supervisar de forma continua las bitácoras de vuelos de entrada y salida por día.

45.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Jalisco

No. de auditoría: 12/08

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente en materia de verificación migratoria, el uso y la comprobación de los recursos financieros y materiales asignados, así como la revisión de las bases de datos que se manejan en la Delegación.

Conclusión y Recomendación General: La Delegación Regional del INM en Jalisco no cuenta con los elementos y sistemas de control necesarios que permitan dar seguridad y/o cierto grado de efectividad a las operaciones que la misma realiza. **No cuenta con mecanismos formales de supervisión**, lo que provoca que dicha

unidad administrativa sea **altamente susceptible de incurrir en deficiencias de carácter normativo y la posibilidad de verse involucrada en quejas, denuncias y actos de corrupción**. Se recomienda: a) revisar, integrar y **organizar el archivo de expedientes migratorios**; b) revisar e integrar la base de datos de los trámites migratorios, en donde se registran de manera pormenorizada cada uno de los expedientes generados; c) asignar los espacios físicos adecuados para la concentración, organización, guarda y custodia de cada tipo de archivo; d) hacer una asignación específica de actividades al personal **estableciendo grados de autoridad y responsabilidad**.

Observaciones determinadas: 15 (14 clasificadas de mediano riesgo, 1 de bajo riesgo).

1. Almacenamiento de sellos y formas migratorias caducas.

- Se desconoce el origen, uso, destino o motivo por el cual se encontraban concentrados en la oficina que ocupó el enlace administrativo hasta el 1º de junio de 2008 de esa Delegación Regional, 177 sellos y la base sin goma en desuso.

- Se tienen almacenadas desde hace más de un año en el Área de Regulación Migratoria, 141 formas migratorias en malas condiciones y caducas, sin que a la fecha hayan sido enviadas a la Coordinación de Regulación Migratoria para su destrucción.

Causa: **Falta de supervisión, control y seguimiento** por parte de los servidores públicos.

Efecto: La **posible generación de focos de corrupción por el presunto manejo indebido de la papelería migratoria** detectada.

2. Falta de confiabilidad de los registros magnéticos relativos a trámites migratorios.

En base a las Constancias de Hechos levantadas, que tienen por objeto el formalizar el **resguardo e identificación de los expedientes migratorios** en posesión de esa Delegación Regional, contenidos en 14 cajas de archivo, se detectó:

- Hay 48 trámites registrados en la relación proporcionada por el Jefe de Departamento de Informática y Estadística cuya documentación no fue localizada en las 14 cajas de referencia.

- 302 expedientes que se encontraban resguardados en las 14 cajas de referencia no están relacionados en el listado que proporcionó el Jefe de Departamento de Informática y Estadística.

Causa: **Falta de supervisión, control y seguimiento** por parte de los servidores públicos.

Efecto: La **posible generación de focos de corrupción ante la falta de control de la documentación de trámites migratorios**.

3. Inconsistencias en la autorización de internación de una extranjera de nacionalidad china.

- Contradicción en el sexo de la persona a la cual se autorizó la internación.

- Inconsistencias entre el número de empleados mexicanos contratados.

- Imprecisión en la característica migratoria autorizada a la persona extranjera de nacionalidad china.

Causa: **Falta de supervisión, control y seguimiento** por parte de los servidores públicos.

Efecto: La **posible generación de focos de corrupción ante la falta de control de la documentación de trámites migratorios**.

4. Inconsistencias en el total de expedientes migratorios remitidos para la digitalización.

Causa: **Falta de supervisión, control y seguimiento** por parte de los servidores públicos.

Efecto: La **posible pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación relacionada con los trámites migratorios** efectuados y que se encuentran en custodia de la Delegación Regional.

5. Inconsistencias en la atención de quejas y denuncias.

- Se tienen expedientes de denuncias con una antigüedad de más de dos años y medio sin que se tenga alguna resolución al respecto.

- No fueron localizados físicamente 11 expedientes relativos a denuncias en contra de extranjeros que se encuentren registrados en el Libro de Gobierno.

- En 71 expedientes revisados, que en algunos casos tienen una antigüedad mayor a dos años y medio,

no se encontró evidencia de que se haya efectuado alguna verificación o inspección.

- Los 271 expedientes revisados no se encuentran debidamente integrados, foliados e identificados.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Efecto: La posible pérdida, alteración, manipulación o negociación de trámites migratorios, así como la posible extorsión a extranjeros que se encuentren irregularmente en el país.

6. Inconsistencias en expedientes de trámites migratorios.

Derivado del análisis efectuado a 75 trámites migratorios concluidos y que corresponden a extranjeros de nacionalidad china y colombiana, se detectaron en once casos inconsistencias que consisten en la falta de documentación de soporte y/o de cumplimiento de requisitos, en la no cancelación de formas migratorias y en la carencia de evidencia del cotejo de copias contra originales.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Efecto: La posible pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación relacionada con los trámites migratorios efectuados y que se encuentran en custodia de la Delegación Regional.

7. Órdenes de verificación migratoria no ejecutadas.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Efecto: La posible pérdida, alteración, manipulación o negociación de la estancia en el país de extranjeros que no cumplan con la normatividad vigente en la materia, así como la generación de focos de corrupción.

8. Inconsistencias en los expedientes de verificación migratorias 2006.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Efecto: La posible pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación migratoria, así como la generación de focos de corrupción.

9. Deficiente control y registro de las conducciones de los extranjeros asegurados.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos.

Efecto: La posible negociación de la estancia en el país de extranjeros que no cumplan con la normatividad vigente en la materia, así como la generación de focos de corrupción.

10. Deficientes sistemas de control y supervisión de las operaciones y actividades que desarrolla la Delegación Regional.

- **Carencia de sistemas de registro continuo y uniforme de cada una de las operaciones y/o funciones** que son desarrolladas por las Áreas de Regulación, Control y Verificación Migratoria, y Jurídica.

- **Falta de mecanismos formales de unificación de criterios relativos a la integración y conformación de expedientes** que se derivan de las operaciones y funciones desarrolladas por las Áreas de Regulación, Control y Verificación Migratoria, y Jurídica.

- **Falta de supervisión periódica y validación de los registros magnéticos y/o bases de datos** establecidas en esa Delegación Regional.

- **Falta de organización en la designación de los espacios físicos para el resguardo de expedientes.**

Causa: Falta de supervisión e implementación de controles internos en cada proceso por parte de los servidores públicos.

Efecto: El extravío, la manipulación, el uso indebido de información y documentación, así como la generación de focos de corrupción.

11. Falta de documentación de soporte en verificaciones migratorias del año 2006.

Causa: Falta de supervisión e implementación de controles internos en el Área.

Efecto: Posibilidad de extravío, manipulación y uso indebido de información y documentación, así como la generación de focos de corrupción.

12. Inconsistencias en los expedientes de verificaciones migratorias de 2007.

- En nueve casos la documentación migratoria presentada por los extranjeros detectados a los agentes migratorios que efectuaron la verificación, se encontraba vencida, sin que se tenga evidencia de la aplicación de alguna acción sancionadora al respecto.
- En 76 casos el expediente no cuenta con la evidencia suficiente que permita corroborar la efectiva ejecución de la verificación migratoria, o en su caso, la legal estancia de los extranjeros que fueron detectados en los domicilios o negociaciones visitadas.
- En cinco casos las actas de verificación no se encuentran debidamente requisitadas, se carece de la misma, o bien no cuenta con la orden de verificación correspondiente.

- No fueron localizados físicamente 23 expedientes.

- Los expedientes proporcionados por la Delegación Regional no se encuentran debidamente integrados y organizados, carecen de una secuencia lógica y uniforme, además de no estar foliados.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: La posibilidad de **pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación migratoria**, así como la **generación de focos de corrupción.**

13. Inadecuado registro y control de los expedientes de verificaciones migratorias en el año 2008.

- 64 expedientes no fueron localizados físicamente.

- En 16 casos se cuenta con expediente físico, pero no se encuentran relacionados en el control de registro de verificaciones migratorias 2008.

- La Delegación Regional carece de un adecuado sistema de organización e integración de expedientes.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: La posibilidad de **pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación migratoria**, así como la **generación de focos de corrupción.**

14. Inconsistencias en la verificación de la negociación Muyung's S.A. de C.V. del año 2006.

- El pasaporte del extranjero de nacionalidad china, presunto dueño del establecimiento, tenía vigencia hasta el 28 de julio de 2003 (más de tres años de vencido), sin que se detectara evidencia de la implementación de alguna medida por parte de esa unidad administrativa para determinar la situación migratoria del extranjero.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: La posibilidad de **pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación migratoria**, así como la **generación de focos de corrupción.**

15. Falta de expedientes de verificaciones migratorias 2006 y 2007.

- La Delegación Regional no proporcionó información sobre la existencia de los expedientes correspondientes a las verificaciones efectuadas durante los ejercicios 2006 y 2007 a la negociación "El Rincón de los Rumberos." Se desconoce si se ejecutaron o no dichas verificaciones.

Causa: Falta de supervisión, control y seguimiento por parte de los servidores públicos responsables.

Efecto: La posibilidad de **pérdida, alteración, manipulación o negociación de documentación migratoria**, así como la **generación de focos de corrupción.**

Recomendaciones:

1. **Preventiva: Implementar resguardos formales para la asignación, guarda y custodia de sellos**, así como **establecer un reporte periódico de control de formas migratorias** como mecanismo de supervisión por parte del Delegado Regional.

2. **Preventiva: Implementar un mecanismo de supervisión** por parte del Delegado Regional mediante el cual el responsable del sistema de registro le informe de manera semanal que se ha revisado y validado la información que genera dicha base de datos.

3. **Preventiva:** Actualizar de manera periódica los datos de los expedientes básicos de las empresas,

entidades o pequeños contribuyentes, registrados en esa Delegación Regional que cuentan con personal extranjero y cumplir con los procedimientos establecidos en materia de Control, Inspección y Verificación.

4. *Preventiva:* Implementar un sistema de supervisión periódica mediante el cual el responsable de la guarda y custodia del Archivo Migratorio le informe de manera formal al Delegado el número de expedientes existentes en esa Delegación Regional.

5. *Preventiva:* **Implementar un sistema de registro electrónico paralelo al Libro de Gobierno**, en donde se describa la situación que guarda cada caso o denuncia que sea captada por esa Delegación Regional. Integrar y organizar de manera progresiva conforme al número de folio asignado y de captación en el año cada uno de los expedientes que integran el archivo de quejas y denuncias de extranjeros en custodia de esa Delegación Regional.

6. *Preventiva:* Implementar un sistema de supervisión periódica mediante el cual el responsable de la guarda y custodia del Archivo Migratorio le informe de manera formal al Delegado el número de expedientes existentes en esa Delegación Regional.

7. *Preventiva:* Implementar un registro y/o Libro de Gobierno en el que los agentes migratorios den constancia de la ejecución de cada verificación ejecutada.

8. *Preventiva:* **Implementar un control o registro por medio del cual se detallen cada una de las verificaciones efectuadas**, asignándoles para tal efecto un número consecutivo.

9. *Preventiva:* Identificar, organizar e integrar cada uno de los expedientes correspondientes a las conducciones efectuadas en esa Delegación Regional durante los años 2006, 2007 y 2008, estableciendo un registro pormenorizado y detallado en donde se pueda ubicar cada uno de los archivos de referencia.

10. *Correctiva/Preventiva:* a) implementar mecanismos de registro, tanto manuales como magnéticos, en donde se describan de manera pormenorizada cada una de las operaciones, trámites y verificaciones que desarrollan las Áreas de Regulación, Control y Verificación Migratoria, y Jurídica; b) establecer políticas internas y criterios generales para la integración de expedientes; c) establecer de manera formal mecanismos de supervisión periódica mediante los cuales se les de confiabilidad a las bases de datos; d) habilitar espacios físicos debidamente asegurados bajo la responsabilidad directa de un servidor público en donde se resguarden de manera ordenada cada uno de los expedientes.

11. *Preventiva:* Otorgar a cada verificación que sea programada o ejecutada, un número consecutivo. Implementar una base de datos en la que se desglose y describa de manera pormenorizada cada una de las verificaciones que se ejecutan.

12. *Preventiva:* Implementar el control o registro por medio del cual se detallen cada una de las verificaciones efectuadas, asignándoles un número consecutivo.

13. *Preventiva:* Implementar un control o registro por medio del cual se detallen cada una de las verificaciones efectuadas, asignándoles un número consecutivo.

14. *Preventiva:* Implementar un control o registro por medio del cual se detallen cada una de las verificaciones efectuadas, asignándoles un número consecutivo.

15. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional debe instruir a quien corresponda que se realice la verificación correspondiente a dicha negociación, así como localizar los expedientes citados y en su caso levantar las actas administrativas y ministeriales que correspondan.

46.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Jalisco

No. de auditoría: 13/08

Objetivo de la auditoría: Verificar de manera aleatoria las operaciones y actividades relacionadas con las solicitudes de trámites migratorios efectuadas por parte y en representación de extranjeros en la Delegación Regional del INM en el Estado de Jalisco, así como las demás funciones que se deriven de la propia operación

de esa Delegación Regional.

Conclusión: Ambas Áreas (Delegación Regional Jalisco y Coordinación de Regulación Migratoria) no cuentan con un sistema efectivo de organización y catalogación de expedientes en donde de manera precisa se pueda determinar e identificar la historia migratoria de un extranjero, destacando entre otras cosas: a) carencia de criterios para asignar o clasificar por número de expediente a un extranjero y evitar la duplicidad o la asignación de más de un número a la misma persona; b) falta de coordinación entre Nivel Central y las Delegaciones, en la asignación de un número de expediente mediante el cual se pueda identificar de manera clara y expedita los trámites autorizados o realizados en ambas instancias, a efecto de conocer el historial migratorio de un extranjero determinado.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas de mediano riesgo).

1. Extranjeros de origen chino no localizados.

- En ocho visitas de verificación no fueron localizados 35 extranjeros de origen chino que efectuaron trámites migratorios.

Causa: **Falta de supervisión periódica a los establecimientos o negociaciones** que contratan personal extranjero.

Efecto: La posibilidad de **generación de focos de corrupción.**

2. Negociaciones y domicilios no localizados durante visitas de verificación migratoria.

Causa: **Falta de supervisión periódica a los establecimientos o negociaciones** que contratan personal extranjero.

Efecto: La posibilidad de **generación de focos de corrupción.**

3. Extranjeros de origen chino con domicilio del promovente.

- En caso de 13 extranjeros de origen chino manifestaron como lugar de residencia y/o trabajo en el país la dirección que resultó ser el domicilio particular del promovente quien se ostento como su gestor.

Causa: **Falta de supervisión periódica a los establecimientos o negociaciones** que contratan personal extranjero.

Efecto: La posibilidad de **generación de focos de corrupción.**

4. Expedientes no localizados en el Archivo Migratorio Central.

- De la muestra aleatoria no se proporcionaron 63 expedientes, que no fueron localizados y que se encuentran en custodia del Archivo Migratorio Central y que corresponden a diversos extranjeros de nacionalidad china que realizaron trámites migratorios.

Causa: **Falta de organización, deficiente sistema de localización y clasificación de expedientes** por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos en el archivo migratorio central.

Efecto: **Deficiente control de los expedientes en resguardo**, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por los extranjeros.

5. Expedientes de la Delegación Regional Jalisco no localizados en el Archivo Migratorio Central.

No se proporcionaron 11 expedientes solicitados en los que se agrupan los trámites migratorios de 15 extranjeros de origen chino.

Causa: **Falta de organización, deficiente sistema de localización y clasificación de expedientes** por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos en el archivo migratorio central.

Efecto: **Deficiente control de los expedientes en resguardo**, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por los extranjeros.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* a) localizar a cada uno de los extranjeros no encontrados en las verificaciones y aclarar su situación migratoria; b) aplicar según el caso las sanciones que le sean atribuibles a los extranjeros en cuestión y a sus empleadores o promoventes.

2. *Correctiva/Preventiva:* a) identificar físicamente en donde se encuentran ubicados cada uno de los

extranjeros no localizados en las verificaciones y aclarar su situación migratoria; b) aplicar según el caso las sanciones que le sean atribuibles a los extranjeros en cuestión y a sus empleadores o promoventes; c) **levantar las actas ministeriales y las denuncias administrativas**, que en su caso resulten **contra los promoventes o empleadores que presuntamente hayan dado información apócrifa y servidores públicos que hayan incurrido en omisiones**.

3. *Correctiva/Preventiva:* a) identificar físicamente en donde se encuentran ubicados cada uno de los extranjeros no localizados en las verificaciones y emitir alertas migratorias sobre los mismos, así como aclarar su situación migratoria; b) aplicar según el caso las sanciones que le sean atribuibles tanto a los extranjeros en cuestión como a sus promoventes o empleadores que permitieron que se sustrajeran al control migratorio; c) levantar las actas ministeriales y las denuncias administrativas que en su caso proceden; d) implementar dentro de las órdenes de verificación migratoria que ejecutan los agentes migratorios a las empresas, la relación de extranjeros que efectuaron los trámites migratorios y que manifestaron como dirección de residencia o de trabajo en el país el domicilio que se va a verificar.

4. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a efecto de que sean localizados los 63 expedientes. En caso de no localizar los expedientes, levantar las denuncias por el extravío de los mismos o bien justificar dicha situación.

5. *Correctiva/Preventiva:* Instruir a efecto de que sean localizados los 11 expedientes. En caso de no localizar los expedientes, levantar las denuncias por el extravío de los mismos o bien justificar dicha situación.

47.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Jalisco

No. de auditoría: 11/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al otorgamiento de trámites migratorios.

Conclusión y Recomendación General: La Delegación Regional de Jalisco, a pesar de contar con diversos controles que permiten dar seguridad a las operaciones que la misma realiza, **requiere implementar mecanismos formales de supervisión**, mediante los cuales se deje evidencia y se de garantía de la veracidad de la información, a efecto de disminuir los niveles de riesgo detectados, disminuir la **susceptibilidad de incurrir en posibles actos de corrupción** y evitar en gran medida la generación de observaciones recurrentes, quejas, denuncias y previsión de redes o **focos de tráfico ilegal de personas**.

Observaciones determinadas: 4 (1 clasificada de mediano riesgo, 3 de bajo riesgo).

1. Expedientes no localizados.

Causa: **Falta de organización y eficiente clasificación de expedientes** por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos.

Efecto: Dificil localización e identificación de los expedientes en resguardo, así como la pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por un extranjero determinado.

2. Desfase en la autorización de los trámites migratorios.

- En seis casos las solicitudes de trámite migratorio y las resoluciones emitidas por esa unidad administrativa presentan desfases significativos entre ambas fechas, las cuales en algunos casos ya se encuentran vencidas, sin que la Delegación tenga conocimiento de la situación migratoria actual de los extranjeros.

Causa: Falta de control y seguimiento de los trámites que se autorizan a los extranjeros, así como inadecuada supervisión por parte del responsable de su autorización.

Efecto: Propiciar la estancia ilegal en el territorio nacional de los extranjeros, así como **posible generación de focos de corrupción**.

3. Autorización de trámites migratorios con pasaporte vencido.

Causa: Falta de supervisión y control por parte de los responsables del Área de Regulación Migratoria en la verificación de los documentos que son presentados por los extranjeros para la ejecución de algún trámite migratorio.

Efecto: Incumplimiento a la normatividad y la **posible generación de focos de corrupción.**

4. Irregularidades en la documentación presentada para la autorización de trámites migratorios.

- En 20 casos se observaron diversas irregularidades relacionadas con los requisitos documentados a presentar según la normatividad por parte de los extranjeros para la ejecución de trámites migratorios.

Causa: **Falta de atención y limitada supervisión** por parte del personal encargado de verificar que la documentación de los extranjeros cumpla con los requisitos establecidos para su autorización.

Efecto: Puede propiciar que se encuentren ilegalmente en el territorio nacional los extranjeros que presentan la documentación sin los requisitos solicitados.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Implementar un programa formal de supervisión de archivo mediante el cual se verifique de manera periódica la integración de cada trámite realizado en su expediente respectivo.

2. *Preventiva:* **Diseñar un programa de verificación** mediante el cual se programen visitas de verificación y comprobación de la situación que guardan los extranjeros en ese estado.

3. *Preventiva:* Implementar como **mecanismo de supervisión** una hoja de control en donde se describa cada uno de los documentos que se anexan en cada trámite y que permita **identificar a los servidores públicos que intervinieron en el proceso.**

4. *Preventiva:* Establecer controles internos de supervisión y verificación, tales como la implementación de una hoja de control en donde se describa cada uno de los documentos que se anexan en cada trámite y que permita identificar a los servidores públicos que intervinieron en el proceso.

48.

Área auditada: Delegación Local del INM en Nogales, Sonora

No. de auditoría: 15/10

Objetivo de la auditoría: Verificar los controles y registros de los migrantes indocumentados que son repatriados y posteriormente son rechazados a los EUA, en apego a la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: Existen **deficiencias en los procedimientos y registros correspondientes a los rechazos** de extranjeros menores de edad que llevan a cabo los servidores públicos adscritos a la Subdirección de Repatriación Humana, al no encontrarse formalizado un procedimiento que permita garantizar en formar segura y ordenada tanto la repatriación de menores de edad nacionales mexicanos como el rechazo de adultos y menores extranjeros.

Observaciones determinadas: 3 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

49.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Oaxaca

No. de auditoría: 11/10

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, de control y verificación migratoria y cumplimiento de la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: Existen **deficiencias en los controles internos** que no permiten garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia de migración, además de la **insuficiente supervisión** que permita determinar la confiabilidad de las operaciones que esa unidad administrativa desarrolla.

Observaciones determinadas: 4 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

50.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Quintana Roo

No. de auditoría: 04/11

Objetivo de la auditoría: Corroborar en puntos de internación la suficiencia de personal, control de sellos y formas migratorias el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de migración por parte de los servidores públicos adscritos a la Delegación Regional del INM en el Estado de Quintana Roo.

Conclusión y Recomendación General: Existen **deficiencias en los controles internos** que no permiten garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia migratoria por parte de las diferentes áreas administrativas de la Delegación Regional. Se recomienda **implementar procedimientos de supervisión y de control** y llevar a cabo las acciones necesarias para el funcionamiento apropiado de la Delegación.

Observaciones determinadas: 4 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

51.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Quintana Roo

No. de auditoría: 08/07

Objetivo de la auditoría: Verificar la adecuada planeación, sistemas de control interno, operación, trámites, control y verificación migratoria, en el período correspondiente del 1º de enero al 31 de diciembre de 2006, revisando la documentación original presentada por la Delegación Regional en el Estado de Quintana Roo.

Conclusión: Se observó que fueron resueltos positivamente trámites migratorios carentes de documentación que acredite de manera fehaciente la actividad autorizada a extranjeras de nacionalidad argentina. Se detectó el uso de documentación presuntamente apócrifa por extranjeros y gestores que solicitan algún trámite migratorio, siendo esta documentación relativa a la oferta de trabajo. Existe un atraso en la integración de la glosa a los expedientes correspondientes en la que se determinó atraso en su integración en un promedio de 211 días, situación que permite afirmar que no se cuenta con un archivo de trámite debidamente integrado. Los controles internos implantados para el registro y control de formas migratorias FM2, FM3 y FMVL no son los más adecuados debido a que fueron detectados faltantes de esas formas migratorias. Se detecto robo y/o extravío de tres sellos migratorios correspondientes al Aeropuerto Internacional de Cancún. La falta de un Libro de Gobierno para el registro del ingreso de extranjeros a la EM de Chetumal puede favorecer que se presenten conductas irregulares como lo es la extorsión a extranjeros asegurados sin que se registre su ingreso a la EM. Se recomienda que el área de Recursos Humanos conozca las irregularidades en que incurren los servidores públicos para, en su caso, tomar las medidas necesarias en contra de los mismos.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas como relevantes).

1. Irregularidades en la autorización de trámites migratorios.

- 16 trámites presentan irregularidades en la documentación que acompaña al trámite e incumplen con requisitos señalados en el Manual de Trámites.

Causa: **Inobservancia de los servidores públicos** de los requisitos contenidos en el Manual de Trámites Migratorios.

Efecto: Autorización de manera irregular de trámites migratorios a extranjeros que no reúnen los requisitos establecidos.

2. Deficiente control de formas migratorias FM2, FM3 y FMVL.

Causa: Falta de supervisión de los servidores públicos encargados del resguardo y control de formas

migratorias.

Efecto: Sustracción indebida de formas migratorias, pudiéndoles dar a éstas un uso indebido.

3. Deficiente integración de expedientes del archivo de trámite.

Causa: **Falta de supervisión** de la Subdirección de Regulación Migratoria hacia el personal encargado del archivo de trámite.

Efecto: Se facilite la **sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebida de documentación.**

4. Inadecuado control de sellos migratorios de nueva generación.

Causa: **Inobservancia de las disposiciones** contenidas en la *Circular por la cual se establecen los Lineamientos internos a los que se sujetara la elaboración, distribución, asignación, guarda y uso del sello migratorio que se utiliza para autorizar y hacer constar la entrada y salida a los Estados Unidos Mexicanos en los puntos de tránsito internacional en el territorio nacional.*

Efecto: El que sean **utilizados indebidamente sellos migratorios** por personas no autorizadas para tal efecto.

5. Inexistencia del Libro de Gobierno para el registro de extranjeros en la estación migratoria de Chetumal.

Causa: **Inobservancia de las disposiciones** contenidas en las *Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración.*

Efecto: **No existe un adecuado registro y control de extranjeros que ingresan a la EM, facilitando de esta forma la extorsión** de personas.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Practicar las verificaciones correspondientes a las empresas y personas físicas que contraten personal extranjero. Aplicar las sanciones correspondientes cuando se observe una discrepancia entre la documentación presentada para el trámite y la que obra en el expediente básico.
2. *Preventiva:* Implementar registros más adecuados para el control de formas migratorias además de ejercer una supervisión constante.
3. *Preventiva:* Remitir mediante oficio y debidamente identificada con número de expediente la correspondiente glosa al Jefe de Departamento de Archivo para que se proceda a su debida integración.
4. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones que se proceda en el caso del extravío y/o robo de los sellos migratorios.
5. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones que se habilite de inmediato en la EM de Chetumal el Libro de Gobierno. Implementar mecanismos de supervisión que garanticen el adecuado funcionamiento de dicha estación migratoria.

52.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de San Luís Potosí

No. de auditoría: 10/10

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente en la materia jurídica de control y verificación migratoria.

Conclusión: RESERVADA.

Observaciones determinadas: 8 (una clasificada de alto riesgo, 2 de mediano riesgo, y 5 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

53.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Sonora

No. de auditoría: 01/09

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al otorgamiento de trámites migratorios además de comprobar las funciones en materia de Control y Verificación en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad aplicable.

Conclusión: **Faltan controles internos** confiables que permitan garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia de migración. Existe una **carencia de mecanismos de supervisión formales** que permitan determinar cierto grado de razonabilidad a las operaciones que esa unidad administrativa desarrolla. Existe una **falta de organización, coordinación, comunicación e intercambio de información** entre las diferentes unidades administrativas que integran esa Delegación Regional, así como de las áreas que las constituyen.

Observaciones determinadas: 12 (6 clasificadas de mediano riesgo, 6 de bajo riesgo).

1. Expedientes migratorios no localizados o sin soporte documental.

Causa: **Falta de organización, control, deficientes mecanismos de registro y clasificación de expedientes** por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos.

Efecto: Dificil localización e identificación de los expedientes en resguardo, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por un extranjero determinado.

2. Incongruencias entre los oficios de autorización y el soporte documental de los trámites migratorios.

Causa: **Falta de organización y supervisión** por parte del personal encargado de la autorización de trámites migratorios.

Efecto: La **posible manipulación de expedientes y/o trámites migratorios que deriven la generación de focos de corrupción.**

3. Inobservancia a la normatividad migratoria en trámites de extranjeros de origen chino.

- En cuatro casos el número de referencia del oficio de autorización del trámite migratorio se encuentra duplicado.

- En cuatro casos no se detecto copia de la identificación de quien firma la carta de trabajo que el extranjero presenta.

- En 31 casos no se cancelaron los documentos migratorios en desuso o regresados, producto de la emisión de una salida definitiva del país, la expulsión o cambio de calidad o característica migratoria del extranjero.

- En 44 casos los trámites migratorios carecen de comprobante de domicilio, a pesar de que en su mayoría se trata de un cambio o registro de domicilio del extranjero en México.

Causa: **Falta de organización y supervisión** por parte del personal encargado de la autorización de trámites migratorios.

Efecto: La **posibilidad de manipulación de expedientes y/o trámites migratorios que permitan derivar en la generación de focos de corrupción.**

4. Falta de control en billetes de depósito.

Causa: Falta de organización y control por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos.

Efecto: Riesgo de pérdida, extravío o mal manejo de billetes de depósito en custodia de la Delegación Regional.

5. Deficiencias y omisiones en expedientes de internación de extranjeros de origen chino.

- En tres expedientes se carece de documentación de soporte que permita verificar el cumplimiento a la normatividad vigente en materia de migración.

- Se detectó que en 2 casos se carece de documentación que permita soportar las causas por las cuales fueron desechadas las opiniones vertidas por el embajador y un cónsul de México en China, en las que se solicita reconsiderar la autorización de internación de dichos extranjeros.

Causa: Falta de organización y control por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los expedientes.

Efecto: La posibilidad de manipulación de expedientes y/o trámites migratorios que permitan derivar en la generación de focos de corrupción.

6. Deficiencias en las verificaciones migratorias ejecutadas durante el primer semestre del 2008.

- En cuatro casos se observó que el expediente carece de elementos para determinar la situación migratoria de los extranjeros detectados durante el proceso de verificación y en su caso, la falta de aplicación de sanciones conforme lo establece la normatividad migratoria aplicable.

- En tres casos se detectó que el oficio de comisión y/o la orden de verificación carecían de firmas de autorización, así como de la evidencia de que dichos documentos hayan sido entregados en el momento de la ejecución de la verificación a las personas físicas o morales a las que se les iba a practicar la diligencia.

- En diez casos se observó que el expediente carece de documentación que permite comprobar la imposición, ejecución y seguimiento hasta su conclusión de sanciones que se debieron de interponer a nacionales y extranjeros por inobservancia a la normatividad vigente aplicable en materia de población.

Causa: Falta de control y supervisión por parte del personal encargado de la operación relativa a la verificación migratoria.

Efecto: La posibilidad de generación de focos de corrupción.

7. Deficiencias en las verificaciones migratorias ejecutadas durante el segundo semestre del 2008.

- En cinco casos se observó que el expediente carece de elementos para determinar la situación migratoria de los extranjeros detectados durante el proceso de verificación y en su caso, la falta de aplicación de sanciones conforme lo establece la normatividad migratoria aplicable.

- En 30 casos se detectó que los expedientes carecen de evidencia que permita comprobar la ejecución de la verificación practicada.

- En el caso de la verificación ejecutada a la empresa Gabinetes y Laminados, S.A. de C.V. se observó que el expediente carece de documentación que permita comprobar la imposición, ejecución y seguimiento hasta su conclusión de sanciones que se debieron de imponerse a nacionales y extranjeros por inobservancias a la normatividad aplicable en materia de población.

Causa: Falta de control y supervisión por parte del personal encargado de la operación relativa a la verificación migratoria.

Efecto: La generación de posibles focos de corrupción.

8. Deficiencias detectadas en trámites migratorios en la Delegación Local de Nogales.

- En los registros de control magnético de la unidad administrativa se detectaron ocho trámites de extranjeros de origen chino de los cuales la unidad administrativa no presentó evidencia documental.

- En un caso se detectó una discrepancia entre el número de documento FM3 que se anexa como soporte y lo que se manifiesta en el oficio de referencia.

Causa: Falta de organización y control, deficientes mecanismos de registro y clasificación de expedientes por parte del personal encargado de la guarda y custodia de los mismos.

Efecto: Dificil localización e identificación de los expedientes en resguardo, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por un extranjero determinado.

9. Faltantes de formas migratorias FM2 en la Delegación Local de Nogales.

- Se carece de evidencia documental mediante la cual se acredite el uso y destino de 15 formas migratorias FM2.

- La unidad administrativa tiene en custodia 261 formas migratorias FM2 ya caducas.

Causa: Falta de organización y control y deficientes mecanismos de registro, guarda y custodia de las formas migratorias por parte de los responsables.

Efecto: Dificil localización e identificación de los expedientes en resguardo, así como pérdida de la continuidad histórica de los trámites migratorios efectuados por los extranjeros.

10. Expedientes de verificaciones migratorias en la Delegación Regional de Sonora no localizados físicamente.

- En seis casos de verificación migratoria se carece de evidencia documental de su ejecución.

Causa: Falta de control y supervisión por parte del personal encargado de la operación relativa a la verificación migratoria.

Efecto: La **posibilidad de generación de focos de corrupción.**

11. Deficiencias en las verificaciones migratorias ejecutadas en la Delegación Local de Nogales durante 2008.

- En diez casos se observó que los expedientes carecen de los oficios de comisión mediante los cuales se habilita a los servidores públicos a ejecutar las visitas de verificación.

- En 35 casos se detectó que los expedientes carecen de evidencia que permita comprobar la ejecución de la verificación practicada.

- En 27 casos se detectó que los expedientes carecían del oficio de orden de verificación correspondiente.

- En cuatro casos se observó que el expediente carece de elementos para determinar la situación migratoria de los extranjeros detectados durante el proceso de verificación y, en su caso, la aplicación de sanciones conforme lo establece la normatividad migratoria aplicable.

Causa: Falta de control y supervisión por parte del personal encargado de la operación relativa a la verificación migratoria.

Efecto: La **posibilidad de generación de focos de corrupción.**

12. Deficiencias en las conducciones ejecutadas en la Delegación Local de Nogales durante 2008.

- En 120 casos se observó que los expedientes carecen de evidencia que permitan comprobar la cantidad de extranjeros trasladados, así como quién y en qué condiciones fueron recibidos.

- En 186 casos se detectó que los expedientes carecen de informe o parte de novedades de los agentes comisionados en la conducción.

- En 9 casos se detectó que los expedientes carecen de evidencia que permita corroborar la recepción de extranjeros asegurados y trasladados a las estaciones migratorias de Agua Prieta, Sonora y de Tapachula, Chiapas.

Causa: Falta de control y supervisión en la entrega y/o traslado de asegurados a las diferentes estaciones migratorias del INM por parte del personal encargado de la operación en la Delegación Local de Nogales.

Efecto: La **posibilidad de generación de focos de corrupción y/o tráfico de migrantes** en esa Delegación Local.

Recomendaciones:

1. **Preventiva: Implementar un programa formal de supervisión de archivo** mediante el cual se verifique, a través de un reporte, el número de glosas recibidas contra los trámites efectuados.

2. **Preventiva: Instrumentar mecanismos de revisión y de corresponsabilidad** en la recepción, trámite y dictaminación de los oficios de resolución de trámites migratorios, dejando evidencia de quien elaboro y reviso los mismos.

3. **Correctiva/Preventiva:** Verificar la autenticidad de las cartas de trabajo y, en su caso, integrar al trámite la documentación faltante. Efectuar visitas de verificación correspondientes a efecto de que se corrobore que el domicilio manifestado por los extranjeros observados se encuentra vigente. **Implementar medidas**

de supervisión y verificación que permitan asegurar que se incluyan todos los documentos requeridos para la integración de los expedientes, dejando evidencia de su cotejo contra documentos originales en su caso.

4. *Preventiva:* **Implementar un mecanismo de control** mediante el cual se identifique cada uno de los billetes de depósito en custodia.

5. *Preventiva:* **Implementar un programa formal de supervisión de archivo** mediante el cual se verifique de manera periódica la integración de cada trámite realizado en esa Delegación en su expediente respectivo.

6. *Preventiva:* **Implementar un mecanismo de supervisión** por medio del cual se verifiquen los resultados de cada visita de inspección, así como de las sanciones que al respecto se haya impuesto.

7. *Preventiva:* **Implementar un mecanismo de control** por medio del cual se verifique y supervise los resultados de cada visita de verificación ejecutada, así como de las sanciones que al respecto se hayan impuesto.

8. *Preventiva:* **Implementar un programa formal de supervisión de archivo** mediante el cual se verifique, a través de un reporte, el número de glosas recibidas contra los trámites efectuados.

9. *Preventiva:* **Implementar un control de registro** mediante el cual se describan de manera pormenorizada los datos generales de cada uno de los extranjeros a los que se les asigne una forma migratoria, ya sea FM2 o FM3.

10. *Preventiva:* **Implementar un sistema de registro y control de las verificaciones migratorias** que esa unidad administrativa realice, en el que se describa de manera detallada el resultado de la ejecución de las mismas, así como su debida validación y supervisión periódica.

11. *Preventiva:* Implementar un sistema de supervisión por medio del cual se verifiquen los resultados de cada visita de inspección ejecutada, así como de las sanciones que al respecto se hayan impuesto.

12. *Preventiva:* Incluir como parte de cada expediente de traslado o conducción una lista de chequeo, mediante la cual se formalice la **supervisión del contenido** de los expedientes de cada una de las conducciones que se efectúen.

54.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Tabasco

No. de auditoría: 10/11

Objetivo de la auditoría: Corroborar en puntos de internación la suficiencia de personal, control de sellos y formas migratorias el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de migración por parte de los servidores públicos adscritos a la Delegación Regional del INM en el Estado de Tabasco.

Conclusión y Recomendación General: Existen **deficiencias en los controles internos** que no permiten garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia migratoria por parte de las diferentes áreas administrativas de la Delegación Regional. Se recomienda **implementar procedimientos de supervisión y de control** y llevar a cabo las acciones necesarias para el funcionamiento apropiado de la Delegación.

Observaciones determinadas: 4 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

55.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Veracruz

No. de auditoría: 05/11

Objetivo de la auditoría: Verificar las operaciones y actividades relativas al otorgamiento y autorización de trámites migratorios, cumplimiento de la normatividad vigente aplicable en materia jurídica, de control y

verificación migratoria.

Conclusión y Recomendación General: Existen **deficiencias en los controles internos** que no permiten garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia migratoria por parte de las diferentes áreas administrativas de la Delegación Regional. Se recomienda **implementar procedimientos de supervisión y de control** y llevar a cabo las acciones necesarias para el funcionamiento apropiado de la Delegación.

Observaciones determinadas: 5 (clasificadas de mediano riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

56.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Veracruz

No. de auditoría: 05/09

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al otorgamiento de trámites migratorios además de comprobar las funciones en materia de Control y Verificación en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente aplicable.

Conclusión: Existen **deficiencias en los controles internos** que permitan garantizar la debida observancia de la normatividad aplicable en materia de migración, **carencia de mecanismos de supervisión formales** que permitan determinar la confiabilidad de las operaciones que esa unidad administrativa desarrolla, así como una adecuada **organización, coordinación, comunicación e intercambio de información** entre las diferentes unidades administrativas que integran esa Delegación Regional.

Observaciones determinadas: 6 (3 clasificadas de mediano riesgo, 3 de bajo riesgo). RESERVADAS.

Recomendaciones: RESERVADAS.

57.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Veracruz

No. de auditoría: 06/08

Objetivo de la auditoría: Verificar la operación relativa al ingreso, estancia y traslado de los migrantes asegurados en apego a los lineamientos y procedimientos establecidos en la normatividad aplicable, durante el período comprendido entre el 1° de enero al 20 de abril de 2008.

Conclusión y Recomendación General: La **estación migratoria de Acayucan presenta diversas deficiencias en los controles que se tienen establecidos para el manejo de los servicios médicos, de vigilancia, limpieza, y alimentación de los extranjeros, así como en el registro de entradas y salidas de migrantes asegurados en la estación migratoria.** La **infraestructura del inmueble** en donde se encuentra ubicada la estación migratoria **presenta diversos elementos de inseguridad estructural**, por lo que se recomienda que se evalúen las condiciones del suelo y construcción del inmueble. También se recomienda **implementar mecanismos formales de supervisión** mediante los cuales se deje evidencia de confiabilidad en la administración de dicha Área, a efecto de disminuir la posibilidad de incurrir en posibles actos de corrupción y evitar la generación de observaciones, quejas o denuncias.

Observaciones determinadas: 9 (4 clasificadas de mediano riesgo, 5 de bajo riesgo).

1. Deterioro estructural en el inmueble de la estación migratoria.

- Detección de numerosas cuarteaduras y fracturas en las bardas perimetrales en las secciones destinadas para el aseguramiento de hombres y mujeres del inmueble que ocupa la estación migratoria.
- Detección de diversas cuarteaduras y fracturas en el interior de los dormitorios, baños, pasillos, escaleras, muros de contención, paredes y de las dos áreas recreativas del inmueble que ocupa la estación migratoria.
- Detección de diversas fallas en el impermeabilizado que derivaron en la generación de filtraciones

de agua que derivan en focos de humedad en techos y paredes.

- En diferentes lugares del inmueble existe fragmentación de tabiques, desprendimiento de plafones y muros, así como oxidación de herrería en diversos lugares del inmueble que ocupa la estación migratoria.
- Detección de cuarteaduras en las mesas y sillas de cemento colocadas en las áreas de comedor de ambas secciones (varonil y femenil), así como del falso anclamiento de las mismas al inmueble que ocupa la estación migratoria.
- Declive y desplazamiento en los muros de contención y carga de lozas, lo que provoca que las rejas y estructuras metálicas de protección, así como los marcos de las puertas de acceso a los dormitorios del inmueble que ocupa la estación migratoria se encuentran doblados hacia afuera.
- Se detectaron acabados en obra negra, y en algunos casos sin concluir, principalmente en lo que respecta a las bardas perimetrales o muros de división entre el área varonil y el femenil, así como en remates y azotea.

Causa: Falta de supervisión y seguimiento en cada una de las etapas de construcción del inmueble.

Efecto: El inmueble de la EM puede representar un peligro para la seguridad física de la población migrante que sea asegurada en el mismo.

2. Instalación de máquinas expendedoras de refrescos en la estación migratoria.

- Se encuentran instaladas dos máquinas expendedoras de bebidas de la marca Coca-Cola. Según lo manifestado por el personal adscrito a esa unidad administrativa, se desconoce quien autorizó su instalación y si existe o no algún convenio al respecto.

Causa: Desconocimiento de la normatividad aplicable en materia de uso o goce temporal de espacios o bienes públicos.

Efecto: Uso indebido de recursos públicos.

3. Falta de higiene en la estación migratoria.

- Falta de limpieza periódica en las áreas de aseguramiento.
- Detección de fauna nociva en las áreas de aseguramiento.
- Inoperancia de la planta de aguas residuales instalada dentro de la estación migratoria.

Causa: Falta de precisión de los servicios contratados, así como una **inadecuada detección de necesidades de limpieza e higiene** en la estación migratoria.

Efecto: El aumento en el riesgo de generación de posibles focos infecciosos y de producción de enfermedades.

4. Desconocimiento del contrato para la prestación del servicio de alimentación.

- El personal de la estación migratoria no cuenta con el contrato respectivo por la prestación del servicio de alimentación a extranjeros asegurados, por lo que desconoce cuáles son los términos de referencia para determinar si existe o no incumplimiento del mismo. Derivado de la verificación física efectuada al proceso de alimentación de asegurados en la estación migratoria de Acayucan se observó que el gramaje de alimentos suministrados para cada migrante oscila entre 190 gramos promedio para el desayuno y 335 gramos promedio para comida, mismas que por lo general son acompañadas de tres a cuatro tortillas por evento y por 250 ml de agua saborizada, cuya calidad fue cuestionada por los extranjeros asegurados y por los propios servidores públicos adscritos a la estación migratoria.

Causa: Falta de seguimiento, control y supervisión de los servicios básicos con los que cuenta la estación migratoria.

Efecto: La posible generación de focos de desnutrición e inconformidad por parte de los migrantes resguardados, así como inobservancia u omisión de la normatividad aplicable en la materia de adquisiciones.

5. Inseguridad en la estación migratoria.

Se detectaron diversos aspectos que pueden propiciar el aumento de probabilidad de ocurrencia de ingreso

y/o salida de personas o bienes no autorizados, así como el aumento en los niveles de inseguridad dentro del inmueble que ocupa la estación migratoria:

- **Falta de verificación del interior de vehículos** que ingresan y salen de la estación migratoria, situación que puede derivar en la introducción de bienes no autorizados o bien en la salida no autorizada de migrantes.
- El servidor público de nombre Gregorio Toledo Ramírez, encargado de la vigilancia de la segunda puesta de acceso a la estación migratoria, fue **encontrado dormido** en su puesto los días 19 y 20 de mayo de 2008, entre las 15.00 y 16.00 horas, situación que puede derivar en la fuga de algún migrante asegurado o bien en el ingreso de alguna persona o bien no autorizado. Destaca que ya existen antecedentes al respecto conforme lo muestra el acta administrativa levantada en su contra por personal de esa estación migratoria.⁷
- La estación migratoria no cuenta con **equipo de circuito cerrado** de monitoreo y vigilancia, mediante el cual se puede verificar las actividades que son desarrolladas en el interior del inmueble.
- La **barda perimetral** de la parte trasera del inmueble cuenta con una altura máxima de 1,80 m de altura, con respecto al nivel del suelo del terreno que la circunda, sin que exista algún mecanismo que impida o dificulte el acceso o salida de la estación migratoria.
- Las **tapas que cubren las tomas de tanques de almacenamiento de agua** (cisternas) que se encuentran ubicadas en las secciones de hombres y mujeres no cuentan con ningún mecanismo de seguridad que impida el acceso directo por parte de la población asegurada, lo que puede motivar el mal uso de las mismas.
- En el extremo derecho de la estación migratoria se tiene instalada una **escalera de caracol con acceso directo a la azotea** y a escasos dos metros de la barda perimetral con una altura máxima de 1,80 m de altura, con respecto al nivel del suelo del terreno que la circunda.
- Las **estructuras metálicas diseñadas como tableros para juego de basquetbol** que se encuentran instaladas dentro de las áreas recreativas de la estación migratoria se encuentran empotradas a escasos 60 cm de la barda que cuenta con 1,80 m de altura, con respecto al nivel del suelo del terreno que la circunda.
- Dos de las cuatro tomas de agua y mangueras contra incendios de la estación migratoria se encuentran colocadas en el interior de las áreas de aseguramiento varonil y femenino, las cuales representan un peligro debido al material con el que fueron diseñadas, ya que este puede ser utilizado para la **confección de alguna arma**.
- La estación migratoria **carece de toda señalización relacionada con protección civil y manejo de emergencia**.
- La estación migratoria **no cuenta con ningún tipo de extintor** colocado en las áreas de aseguramiento del inmueble.

Causa: Inobservancia a la normatividad aplicable en materia de seguridad y funcionamiento de las estaciones migratorias.

Efecto: La posible generación de focos de inseguridad, violencia y corrupción dentro de la estación migratoria.

6. Carencia de servicio médico en la estación migratoria.

- **La estación migratoria no cuenta con servicio médico permanente** mediante el cual se le pueda brindar atención a los migrantes asegurados o subsanar una emergencia médica.
- **Más del 80 por ciento de los medicamentos** con los que se cuenta en la estación migratoria tiene **fecha de caducidad** no mayor al mes de septiembre de 2008.

Causa: Carencia de recursos materiales y de personal en la estación migratoria.

Efecto: La falta de atención inmediata de posibles brotes epidémicos de enfermedades de fácil transmisión.

7 A la hora de redactar este estudio el nombre de dicho servidor público ya no se halla en el directorio del INM.

7. Deficiente integración de la documentación en los expedientes de las conducciones de extranjeros. Como resultado del análisis efectuado a 180 expedientes que integran las conducciones se observa:

- En 73 casos no se integra a dicho expediente el **informe de resultados de la conducción**.
- En 28 casos no se anexa el **formato para el control de conducciones autorizado**.
- En 22 casos no se integra el **certificado médico** del extranjero que fue conducido.
- En diez casos el expediente no cuenta con la **hoja de cumplimiento del servicio para el traslado** de indocumentados.
- En nueve casos no se anexa el **oficio de comisión** respectivo.
- En tres casos el expediente adolece de **documentación que compruebe la efectiva realización** de la misma.

Causa: Falta de supervisión y control por parte del encargado de la estación migratoria en la integración de la documentación de los expedientes de las conducciones.

Efecto: Carencia de elementos para comprobar el debido traslado de un extranjero asegurado o bien para realizar alguna posible aclaración.

8. Falta de documentos en las puestas a disposición de extranjeros en la estación migratoria de Acayucan.

Derivado de la verificación de 162 expedientes de las puestas a disposición de extranjeros (entradas) en la estación migratoria se detectó:

- En 24 casos **no se anexa la solicitud de repatriación y certificado médico** de los extranjeros recibidos.
- En 26 casos **no se identificó el oficio original de la puesta a disposición** de los extranjeros asegurados.
- En 41 casos los **oficios de puesta a disposición** por parte de la Subdelegación de Acayucan y de Coahuila de Zaragoza fueron **firmados o elaborados por ausencia sin que se tenga la certeza que él que firmó sea servidor público o bien que tenga las atribuciones para tal efecto**.
- En 20 casos los **oficios de puesta a disposición carecen de sello y fecha de recepción** de los extranjeros que supuestamente ingresaron.
- En cinco casos el expediente **carece del oficio de comisión** mediante el cual se pueda identificar a los servidores públicos que efectuaron la puesta a disposición de los extranjeros.

Causa: **Falta de supervisión y control sobre la documentación que soporte el correcto ingreso de los extranjeros** asegurados.

Efecto: **Falta de elementos para identificar las características específicas del aseguramiento de cada extranjero**.

9. Inadecuado registro y control del libro de gobierno de la estación migratoria.

Derivado del análisis comparativo realizado entre el Libro de Gobierno de Entradas y Salidas de la estación migratoria y el reporte de control Corte de Población, se observó que dichos documentos **difieren de manera significativa en cuanto al número de migrantes asegurados y reportados, en el corte diario, las entradas, las salidas, la nacionalidad, el sexo y número**. Por lo tanto resultó imposible efectuar una conciliación entre ambos documentos, ya que dicho **Libro de Gobierno presenta diversas irregularidades e indefiniciones**.

Causa: **Falta de supervisión en el registro de las entradas y salidas de extranjeros** por parte del encargado de la estación migratoria.

Efecto: **Falta de confiabilidad en los controles y funciones que desarrolla el personal** de la estación migratoria.

Recomendaciones:

1. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional debe solicitar a la Coordinación de Administración su

intervención para que dictamine y evalúe las condiciones estructurales y de construcción del inmueble de la estación migratoria de Acayucan, y solicitar que en su caso se apliquen las fianzas de vicios ocultos, así como las sanciones económicas que al respecto se deriven.

2. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional debe justificar las causas por las cuales fueron instaladas dichas maquinas expendedores de bebidas, quién es el beneficiario directo de los ingresos obtenidos, así como copia del contrato y/o acuerdo respectivo, o bien realizar las acciones que considere pertinentes para que sean retiradas de manera inmediata dichas maquinas del inmueble.

3. *Preventiva:* **Implementar supervisiones formales** mediante las cuales se deje constancia del **cumplimiento de los servicios** que son prestados.

4. *Preventiva:* **Implementar supervisiones formales**, dejando constancia de la **verificación física del tipo, cantidad y calidad de los alimentos** que se sirven en dicho comedor.

5. *Preventiva:* **Implementar supervisiones formales** mediante las cuales se dé constancia de la **verificación física de los sistemas de seguridad** que sean adoptados.

6. *Preventiva:* Dar inicio a los trámites de solicitud ante las instancias correspondientes para la **autorización de una plaza de médico** para la estación migratoria, así como para el **intercambio o adquisición periódica de medicamentos cuya caducidad no se encuentre tan próxima a vencer**.

7. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional del INM en Veracruz debe instruir al Encargado de la estación migratoria para que realice las acciones necesarias a efecto de que se investiguen y aclaren los 145 casos motivo de observación, así como implementar una **hoja de chequeo** mediante la cual se describen los documentos que contiene cada expediente.

8. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional del INM en Veracruz debe instruir al Encargado de la estación migratoria para que realice las acciones necesarias a efecto de que se investiguen y aclaren los 116 casos motivo de observación, así como implementar una **hoja de chequeo** mediante la cual se describen los documentos que contiene cada expediente.

9. *Correctiva/Preventiva:* El Delegado Regional del INM en Veracruz debe instruir al Encargado de la estación migratoria para que realice las acciones necesarias a efecto de que se aclaren y justifiquen cada uno de los registros observados en el **Libro de Gobierno** y en lo sucesivo se registren de forma detallada cada ingreso y salida de extranjeros de la estación migratoria, indicando como datos mínimos el nombre y la nacionalidad, así como implementar de manera periódica sistemas de supervisión y chequeo.

c) **Auditorías Aplicadas al Programa Paisano**

58.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Baja California Sur (Programa Paisano)

No. de auditoría: 10/05

Objetivo de la auditoría: Verificar la adecuada planeación, sistemas de control interno, financiero, presupuestal, comprobación del gasto de operación y de consecución de metas correspondientes al período comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004, revisando la documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada por la Delegación Regional en el estado de Baja California Sur, así como procedimientos de registro y control aplicados.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno y de supervisión administrativa instrumentados no son los más adecuados, toda vez que se observó como resultado del análisis a la documentación comprobatoria documentos apócrifos relacionados con los recursos financieros radicados a esa Delegación para el Programa Paisano del verano de 2004, falta de documentación comprobatoria relativa a las obras de remodelación efectuadas a las instalaciones que ocupa la Delegación Regional con

sede en Cabo San Lucas, así como la falta de controles para el resguardo de los bienes muebles asignados a los diversos servidores públicos adscritos a esta unidad administrativa dependiente del INM.

Observaciones determinadas: 7 (6 clasificadas como relevantes, 1 de control interno).

1. Comprobación con documentación apócrifa de los recursos del Programa Paisano Verano 2004.

Causa: **Inadecuada supervisión** de los servidores públicos encargados de autorizar y vigilar la debida aplicación de los recursos presupuestales destinados al cumplimiento de los programas institucionales.

Efecto: Que se causara un daño patrimonial al erario federal y por consiguiente el **desvío de recursos económicos públicos** destinados al Programa Paisano.

2. Inobservancia de los procedimientos de contratación para la alimentación de extranjeros asegurados.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

3. Inadecuada comprobación de viáticos y pasajes para el desempeño de comisiones oficiales.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

4. Falta de comprobación de recursos ejercidos por medio de fondo revolvente.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

5. Inadecuada integración de documentación comprobatoria respecto al pago de servicios.

Causa y efecto desconocidos debido a omisión de hojas correspondientes.

6. Falta de comprobación de viáticos y pasajes para el desempeño de comisiones oficiales.

Causa y efecto desconocidos debido a omisión de hojas correspondientes.

7. Inadecuada comprobación de gastos con cargo a la partida 3817 "Viáticos nacionales para Servidores Públicos en el Desempeño de Funciones Oficiales."

Causa y efecto desconocidos debido a omisión de hojas correspondientes.

Recomendaciones:

1. *Preventiva:* Instruir para que los apoyos presupuestales destinados para el Programa Paisano sean entregados a sus beneficiarios por medio de cheque nominativo, previa identificación del beneficiario, por medio de documento oficial que acredite su identidad.

2. Desconocida.

3. Desconocida.

4. Desconocida.

5. Desconocida.

6. Desconocida.

7. Desconocida.

59.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Guanajuato (Programa Paisano)

No. de auditoría: 07/05

Objetivo de la auditoría: Verificar la adecuada planeación, sistemas de control interno, financiero, presupuestal, comprobación del gasto de operación y de consecución de metas correspondientes al período comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, revisando la documentación original comprobatoria y en su caso practicar las compulsas necesarias a la comprobación presentada por la Delegación Regional en el Estado de Guanajuato, así como procedimientos de registro y control aplicados.

Conclusión: La operación en materia de mecanismos de control interno y de supervisión administrativa instrumentados no es la más adecuada, toda vez que se observa un gran atraso en la integración de la documentación comprobatoria y deficiencias en la comprobación de recursos correspondientes a las partidas presupuestales de viáticos y pasajes, así como la inobservancia de los procedimientos de contratación

señalados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del sector público para la prestación del servicio de alimentación de migrantes asegurados en las estaciones migratorias de San Miguel de Allende y León.

Observaciones determinadas: 5 (4 clasificadas como relevantes, 1 de control interno).

1. Inobservancia de los procedimientos de contratación para la alimentación de extranjeros asegurados.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

2. Inadecuada comprobación de viáticos y pasajes para el desempeño de comisiones oficiales.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

3. Falta de comprobación de recursos ejercidos por medio de fondo revolvente.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

4. Inadecuada integración de documentación comprobatoria respecto al pago de servicios.

Causa y efecto desconocidos debido a la omisión de las hojas correspondientes.

5. Deficiente integración de documentación comprobatoria respecto al pago de apoyos del Programa Paisano.

Causa: **Falta de supervisión** de los servidores públicos facultados para el manejo de los recursos financieros radicados a esta Delegación Regional.

Efecto: Que el **manejo de los apoyos del Programa Paisano no se efectúe de manera transparente.**

Recomendaciones:

1. Desconocida.

2. Desconocida.

3. Desconocida.

4. Desconocida.

5. *Preventiva:* Los apoyos destinados al Programa Paisano se deberán entregar a sus beneficiarios por medio de cheque nominativo previa solicitud y autorización del servidor público facultado para ello.

60.

Área auditada: Delegación Regional del INM en el Estado de Michoacán (Programa Paisano)

No. de auditoría: 05/05

Objetivo de la auditoría: Verificar la adecuada planeación, sistemas de control interno, financiero, presupuestal, comprobación del gasto y de consecución de metas correspondientes al período de enero a diciembre de 2004 de la Delegación Regional en Michoacán.

Conclusión: Las operaciones y actividades de registro y control de los recursos financieros y presupuestales radicados y la comprobación del gasto ejercido en el periódico de enero a diciembre de 2004 son razonablemente correctas. Sin embargo, se detectaron algunas deficiencias en los sistemas de control interno con los que funciona el área administrativa, que han originado errores en la comprobación y/o reintegro de los viáticos nacionales otorgados durante el período revisado y deficiencias en la integración de la documentación soporte que avale el ejercicio del gasto en lo correspondiente al Programa Paisano.

Observaciones determinadas: 2 (1 clasificada como relevante, 1 de control interno).

1. Inadecuada aplicación de las tarifas de viáticos.

Causa y efecto desconocidos debido la omisión de las hojas correspondientes.

2. Carencia de identificación oficial expedida por la Delegación Regional en el **Programa Paisano.**

Causa: **Falta de un mecanismo de control que permita identificar a las personas a las que se realizan pagos por su función como observadores.**

Efecto: Puede propiciar el pago a personas distintas a los designados para apoyar al Programa Paisano.

Recomendaciones:

1. Desconocida.
2. *Correctiva/Preventiva:* Girar instrucciones a efecto de que previo a realizar el pago se deberá solicitar copia de identificación oficial. Proceder a la elaboración y expedición de gafetes o credenciales con fotografía y firma de los observadores participantes.

Anexo 6. Relato de las Funciones del INM en Materia de Deportación y Repatriación

En seguimiento al resumen de las distintas normas en materia de deportación y repatriación analizadas en el Capítulo 8, a continuación se ofrece un relato más detallado de las funciones ejercidas por parte del INM.

Lineamientos para el traslado vía terrestre de migrantes asegurados (17 de marzo de 2006)

Los Lineamientos fueron emitidos por el Consejo Directivo del INM para garantizar el traslado de extranjeros asegurados, que regularmente se lleva a cabo por vía terrestre, ya sea para investigar y definir su situación jurídica o para su expulsión, salida o repatriación, en condiciones seguras y con respecto a sus derechos humanos.

Corresponde a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria la aplicación y vigilancia de estos Lineamientos y la emisión de los Criterios de Selección de Custodios.

El traslado podrá hacerse por transporte contratado, vía aérea o con vehículos del INM cuando no se cumpla con el número mínimo de personas requerido para una conducción, por la distancia geográfica del lugar de destino, si los asegurados se encuentran lesionados, presenten capacidades diferentes, viajen solos o tengan una discapacidad de consideración, mujeres embarazadas, menores que viajen solos u otra razón justificada.

La Coordinación de Administración deberá proveer lo necesario para la licitación y contrato del transporte necesario, de acuerdo a las rutas que previamente se establezcan y los aspectos técnicos que determine la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, tomando en cuenta la opinión de la Coordinación de Delegaciones. Están autorizados para solicitar el transporte de extranjeros:

1. El Coordinador de Control y Verificación Migratoria.
2. El Coordinador de Delegaciones.
3. El Director de Aplicación de Sanciones de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria (puesto inexistente en el organigrama de esta Coordinación).
4. El Director de Estaciones Migratorias.
5. El Director de Control y Verificación Migratoria.
6. Los Delegados Regionales y Locales.
7. El Subdirector y los Jefes de Departamento de la Estación Migratoria en el Distrito Federal.
8. Los Subdirectores, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones Regionales.
9. Los Subdirectores y Jefes de Departamento de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria que cubran guardia los sábados, domingos y días festivos en la estación migratoria del Distrito Federal u oficinas centrales.
10. Los demás servidores públicos que para tal efecto autorice el Coordinador de Control y Verificación Migratoria.

La solicitud deberá precisar el número de unidades que se requieran, el recorrido a realizar, los puntos de abordaje y destino final. El servidor público que solicite el servicio deberá anotar el nombre del enlace con la compañía de transporte que reciba la petición y la hora en que realice la misma.

En las conducciones de rutas establecidas por contrato de traslado, por cada conducción se solicitará el apoyo de la Policía Federal Preventiva para que el autobús o autobuses sean escoltados en su trayecto. La solicitud de apoyo se hará a través del Departamento de Enlace con la PFP y Seguridad Interna de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, que se encargará de verificar el servicio y brindar auxilio en caso de ser necesario.

El traslado se llevará a cabo de manera tal que al punto de destino lleguen al menos 25 extranjeros asegurados. Sólo en casos especiales, de acuerdo al criterio del Coordinador de Control y Verificación Migratoria,

el Director, Subdirector o Jefe de Departamento de Estaciones Migratorias, se podrá llevar a cabo el traslado aun cuando a la llegada del punto final haya menos de 25 extranjeros asegurados. Esto se hará cuando el traslado represente un riesgo o se encuadre en una circunstancia justificada (no especifica más).

Por cada unidad vehicular se designarán tres custodios como mínimo, uno de los cuales deberá ser agente federal de migración o tener nivel superior; el número podrá aumentar en función de las necesidades del servicio, cuando a criterio del Coordinador de Control y Verificación Migratoria, el Director, Subdirector o Jefe de Departamento de Estaciones Migratorias, de los Delegados Regionales o Locales exista riesgo para la seguridad de los asegurados, del personal o de la propiedad del Instituto. En el caso de traslado de mujeres, se asignará un custodio del sexo femenino.

El Comité de Selección de Custodios los seleccionará con base en los Criterios de Selección de Custodios. Estos criterios estarán orientados a designar al personal idóneo que garantice la seguridad de las personas y bienes que forman parte del proceso de conducción.

El Comité de Selección de Custodios de las Delegaciones Regionales estará integrado por:

1. El Delegado Regional.
2. El Subdelegado Regional.
3. El Delegados y Subdelegados Locales.
4. El Jefe de Departamento de Control Migratorio y/o Asuntos Jurídicos.
5. El Encargado de cada una de las estaciones migratorias que haya en la jurisdicción.

El Comité de Selección de Custodios de la Estación Migratoria del Distrito Federal estará integrado por:

1. El Coordinador de Control y Verificación Migratoria, el Delegado de la que dependa o un representante.
2. El Director de Estaciones Migratorias o un representante.
3. El Director de Control y Verificación o un representante.
4. El Director de Aplicación de Sanciones o un representante.
5. El Subdirector de la Estación Migratoria o un representante.

Los Comités sesionarán con un mínimo de tres integrantes y sus determinaciones serán por mayoría simple. El Comité sesionará trimestralmente y levantará un acta de sus sesiones.

El Encargado de la Estación Migratoria designará la custodia para cada conducción en específico, siguiendo las directrices que haya dictado el comité.

A cargo del grupo de custodia de cada vehículo deberá estar un agente de migración u otro funcionario de nivel superior, que será responsable de:

- Verificar que la unidad vehicular esté en buen estado y cumpla con lo estipulado en el contrato.
- Verificar que se disponga para cada conducción con una equipo de radiocomunicación, que deberá ir en el autobús líder en las conducciones en las que se requiera más de un vehículo, se deberá contar por cada autobús adicional con radio portátil recargado, batería adicional y antena.
- Verificar que el operador de la unidad cuente con licencia federal para conducir y con el examen y certificado médico practicado por el personal médico de la estación migratoria o Delegación Regional en la que se encuentren.
- Verificar con la lista respectiva el abordaje de extranjeros asegurados y, en su caso, el resguardo de sus pertenencias, procurando ubicarlos por familia, nacionalidad y sexo.
- Evitar que se incorporen al traslado extranjeros asegurados que por embarazo, enfermedad, lesión o alguna otra característica análoga no se encuentren en condiciones de ser transportados y, en su caso, contar con la certificación médica para su traslado. En caso de que esto suceda deberá notificarlo a la autoridad superior de la estación migratoria para que se tomen las medidas correspondientes.
- Verificar que exista la cantidad de alimentos suficientes para los asegurados, conforme a la duración de la conducción. Queda estrictamente prohibido que durante lo que dure la conducción se transporte o ingiera cualquier bebida que contenga alcohol por parte de los asegurados, los custodios o los

operadores de las unidades, se fume cualquier tipo de tabaco comercial o se ingiera, administre o suministre cualquier tipo de droga o psicotrópico con excepción de medicamentos que por cualquier tratamiento de salud previamente acreditado pueda necesitar alguna de las personas que tomen parte en la conducción. El custodio que se percate de la contravención de alguna de estas disposiciones deberá tomar las medidas pertinentes, dentro de sus atribuciones, para restablecer la seguridad en la conducción o comunicarlo inmediatamente a la autoridad superior de la estación migratoria, en caso de que aún no haya partido el vehículo.

- Entregar formalmente a los asegurados en el lugar en el que se haya determinado y, en su caso, a la autoridad que corresponda en su destino final, así como sus pertenencias, recabando siempre los acuses de recibo correspondientes.
- Realizar el reporte de incidencias del viaje y entregarlo a su superior jerárquico.
- Fungir como enlace con los elementos de la PFP que escolten la unidad.
- Mantener comunicación abierta con las estaciones migratorias de origen y destino de traslado. El equipo de comunicación deberá permanecer encendido durante todo el trayecto.
- Solicitar apoyo, en caso de que se requiera, a los centros 066 de los estados.
- Observar las disposiciones normativas que se expidan para el uso de la radiocomunicación en el Instituto.
- Tomar las determinaciones correspondientes en caso de cualquier imprevisto que se suscite, así como dirigir y coordinar de manera general la conducción del autobús a su cargo.

Si parten de un mismo lugar más de un vehículo, la conducción deberá hacerse en forma de convoy. Cuando participen diversos vehículos en las conducciones, la coordinación de todos los custodios deberá estar a cargo de un solo agente de migración o un funcionario de nivel superior, mismo que será responsable de manera general.

Los custodios deberán respetar los derechos humanos y deberán evitar que las familias sean separadas; deberán vestir el uniforme oficial del Instituto y su gafete de identificación deberá estar en un lugar visible. No podrán realizar actividades ajenas a la comisión.

Las conducciones se clasifican en:

De bajo riesgo: En estas conducciones, se podrá comisionar a personal administrativo adscrito a la Coordinación de Control y Verificación Migratoria o a la Delegación Regional o Local, o a la estación migratoria, sin rebasar las dos terceras partes de la totalidad del personal de custodia.

De riesgo medio: Las características de los extranjeros a trasladar representan cierto peligro para las personas y cosas que toman parte en la conducción. El personal que participe en éstos deberá ser agente federal de migración y deberá contar con características físicas y mentales aptas que le permitan hacer frente a las contingencias. No deberán ser menores de 20 años ni mayores de 45 años, ni ser adictos a las drogas; *se puede deducir que hay agentes federales que son menores de edad, que no son aptos para conducirse en contingencias y que son adictos.*

De alto riesgo: Las características de los extranjeros a trasladar representan un alto riesgo para las personas y cosas que toman parte en la conducción. En este caso, el personal de custodia deberá estar integrado forzosamente por agentes federales de migración o funcionarios de nivel superior, con las características físicas señaladas anteriormente.

Los Lineamientos no especifican criterios para medir el riesgo o quién lo determina. En cualquier conducción, si así lo considera la autoridad correspondiente, podrá solicitarse el apoyo de la Policía Federal Preventiva, de otras corporaciones de seguridad pública o seguridad privada.

Para cada conducción se contará con un oficio de comisión en donde deberá especificarse el tipo de traslado a realizar (de riesgo bajo, medio o alto), fundamentando la designación de los custodios que se realice, señalando si hay elementos de la PFP u otras corporaciones policiales.

En caso de presentarse alguna contingencia que ponga en riesgo la seguridad en la conducción, los agentes federales de migración deberán hacer uso de toda la fuerza necesaria y suficiente para restablecer el orden, con respeto a los derechos humanos.

Iniciada la conducción, el autobús no podrá hacer paradas, ni deberá ser detenido en ningún punto del trayecto, con excepción de cuestiones técnicas, carga de combustible o causas de fuerza mayor. En caso necesario se deberá pedir ayuda al centro de apoyo 066 y a las estaciones migratoria de origen y traslado para reportar la situación y pedir la ayuda correspondiente.

El autobús deberá respetar la ruta programada. Cuando el recorrido de traslado exceda los 450 km, el autobús deberá llevar dos conductores, que se alternarán para garantizar la seguridad de las personas.

No podrán acceder a los autobuses, durante el traslado, personas ajenas al Instituto y el autobús no podrá transportar personas u objetos ajenos a la conducción de los asegurados.

La Coordinación de Administración proveerá los medios necesarios para el traslado de los custodios a sus lugares de origen, que no podrán regresar en el mismo autobús en donde trasladaron a los asegurados, salvo cuando se trate de vehículos oficiales del Instituto o sea autorizado por el Coordinador de Control y Verificación Migratoria o el Director de Estaciones Migratorias.

La conducción se tendrá por finalizada una vez que los agentes federales de migración o el personal asignado a cada vehículo, hayan entregado a los asegurados en los lugares determinados y con las autoridades acordadas, recabando los acuses de recibo correspondientes.

Las personas que operen el equipo de radiocomunicación deben estar capacitadas para esto. El agente encargado del traslado será el responsable de su uso y dará informes a las estaciones migratorias de origen y destino.

El agente responsable deberá asegurarse de llevar consigo un directorio de radiocomunicación para poder comunicarse a los centros de apoyo 066 y a las estaciones migratorias, en caso de requerirlo. Deberá resguardar el equipo y entregarlo a la estación migratoria correspondiente.

La violación de estos Lineamientos será sancionado de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Manual de Procedimientos para la Repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a disposición de la autoridad migratoria mexicana (2010)

Este Manual es para la operación del Memorándum de Entendimiento entre los gobiernos de estos países, en el que se establecen los mecanismos de cooperación para la repatriación vía terrestre y aérea. Fue revisado por los países miembros en el marco del Grupo Regional de Consulta sobre Migración de la Conferencia Regional de Migración el 18 de noviembre de 2010.

La repatriación de guatemaltecos se lleva a cabo como sigue:

- Talismán, Chiapas a El Carmen, San Marcos, Guatemala.
- Talismán, Chiapas a Quetzaltenango, Guatemala. Este trayecto es exclusivo para niños, niñas y adolescentes no acompañados y se realiza de 9 a 14 horas.
- Cd. Cuauhtémoc, Chiapas a La Mesilla, Huehuetenango, Guatemala y es sólo para adultos y NNA acompañados.
- Carmen Xhan, Chiapas a Gracias a Dios, Huehuetenango y es sólo para adultos y NNA acompañados.
- Cd. Hidalgo, Chiapas a Tecún Umán, San Marcos, Guatemala, el cual se usa en caso excepcional cuando esté inhabilitado el punto de internación de Talismán-El Carmen.

Los horarios de transporte son de las 6 a las 16 horas, excepto para los grupos vulnerables y los NNA no acompañados, que va de 9 a 14 horas.

La repatriación de nacionales de El Salvador, Honduras y Nicaragua se lleva a cabo como sigue:

- Talismán, Chipas, vía El Carmen, San Marcos en Guatemala, hasta La Hachadura, El Salvador. Lunes a domingo de 5 a 9 horas para adultos y martes y viernes de 5 a 9 horas para el resto.
- Talismán, Chiapas, vía El Carmen, San Marcos en Guatemala, hasta El Corinto, Honduras. Lunes a domingo de 5 a 9 horas, para adultos y lunes y jueves de 5 a 9 horas para el resto.
- Talismán, Chipas, vía El Carmen, San Marcos en Guatemala, hasta El Guasaule, Nicaragua. Los viernes a las 5 horas para adultos y para el resto no se especifican días ni horas.

Las conducciones se harán con al menos 20 personas y el máximo de personas de acuerdo al cupo del autobús, con todas las personas sentadas, dejando dos lugares libres al inicio y dos al final del autobús.

Este Manual no especifica la hora límite en la que tiene que salir el último autobús de territorio mexicano, pero se tiene previsto que el último autobús tiene que llegar a las 17:30 horas al punto más lejano del trayecto, en Nicaragua.

Identificación de nacionalidad y vínculo familiar

Los funcionarios de los consulados deben verificar la nacionalidad y acreditar el vínculo familiar de sus connacionales mediante la lista consular o un oficio. No puede ser repatriada ninguna persona que no esté en el listado.

Cuando una persona se haya identificado como salvadoreño, hondureño, guatemalteco o nicaragüense en el momento de estar a disposición de las autoridades mexicanas, y durante la conducción haya declarado pertenecer a otra nacionalidad, tendrá que permanecer en el autobús y las autoridades migratorias tendrán que hacer otra verificación. Si éstas determinan que pertenece a otra nacionalidad distinta a las conducidas, tendrán que regresarlo a la estación migratoria Siglo XXI.

El país que determine la no admisibilidad del extranjero deberá solicitar la custodia a la Policía Nacional del país por donde se está llevando a cabo el retorno y deberá notificar al INM la inadmisibilidad del extranjero al país de destino y proporcionarle los enseres y alimentos básicos para el retorno a la estación migratoria Siglo XXI.

La determinación de la nacionalidad estará a cargo de los funcionarios consulares de la circunscripción en la que se encuentre el extranjero.

Notificación

Las autoridades migratorias mexicanas notificarán al consulado de la jurisdicción respectiva desde el momento en que la persona presuntamente identificada como nacional de uno de los países centroamericanos y sea asegurada en cualquier parte del territorio mexicano para que se verifique su identidad y nacionalidad. La notificación deberá incluir: nombre, posible nacionalidad, edad, fecha y lugar de nacimiento, número de documento de identidad (si posee) y el lugar en el que la persona está asegurada.

Los funcionarios del INM ubicados en la estación migratoria Siglo XXI serán los responsables de enviar el listado de los nacionales centroamericanos a repatriar, de acuerdo a su nacionalidad; el horario de salida, horario aproximado de llegada al punto de entrega; número de hombre, mujeres, niños, niñas y/o adolescentes acompañados o no acompañados que serán repatriados.

Las notificaciones consulares se harán llegar por correo electrónico con 12 horas mínimas previas a la llegada. Tendrán que avisar las autoridades migratorias y de la Policía Nacional de Guatemala los horarios de ingreso de los autobuses 12 horas antes para que gestionen la custodia de un máximo de 6 autobuses que se conducirán por territorio guatemalteco.

El Manual contiene un directorio de consulados por país, con teléfonos y correos electrónicos de las

autoridades a las que tendrían que contactar.

Las listas de repatriados deben estar selladas, firmadas, deben ser legibles y sin alteraciones. México deberá enviar la información correspondiente sobre las personas que requieran seguimiento médico en el país de origen.

México adecuará el Sistema de Custodia, Aseguramiento y Traslado de las Estaciones Migratorias (SICATEM) para que los funcionarios acreditados y registrados de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tengan acceso en línea a las listas de personas a ser repatriadas, lo que no sustituye a las notificaciones correspondientes.

El Manual establece que la repatriación debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos y que las autoridades involucradas deben corresponsabilizarse de ello y en mantener el orden.

Las repatriaciones pueden ser suspendidas por causa de fuerza mayor o casos fortuitos, a petición de cualquier país. La causa deberá enviarse por escrito al Director de la Estación Migratoria Siglo XXI, o de éste a los países centroamericanos, para que no incumplir con el Memorándum de Entendimiento.

Procedimiento de repatriación para nacionales de Guatemala

a) Para las personas mayores de edad

Al momento en que el autobús arribe al puesto fronterizo en la frontera de Guatemala, el personal del INM entregará los listados a las autoridades de la Dirección General de Migración en Guatemala (DGM), quienes solicitarán a los repatriados bajar del autobús para su control migratorio respectivo.

El personal de la DGM verificará que el nombre y número de extranjeros repatriados de nacionalidad guatemalteca correspondan con el número de las listas.

Dicho personal avalará la entrega de los nacionales guatemaltecos mediante acuse de recibo en la listas de repatriación, en la que deberá incluirse su nombre y hora de entrega para acreditar el cumplimiento del gobierno mexicano.

El autobús se retirará del puesto fronterizo y retornará sin ningún extranjero a bordo, a menos de que se confirme que alguno de ellos no era nacional de Guatemala.

Cabe señalar que en este procedimiento, los funcionarios del INM se convierten en representantes del Estado mexicano, por lo que deben ser personas que entiendan esta función y las consecuencias que tendría el no cumplir adecuadamente con su encargo. Por esta razón debe cuidarse la selección del personal que habrá de realizar las conducciones.

b) Para niños, niñas y adolescentes acompañados

El INM deberá realizar la notificación consular respectiva al momento en que detecte a un NNA migrante acompañado y notificar casos especiales que se detecten. No se especifica qué pueden considerarse como casos especiales.

El consulado de Guatemala con por lo menos 24 horas de anticipación a la repatriación, deberá entrevistar y determinar la nacionalidad del NNA y determinar el interés superior del niño en coordinación con las autoridades mexicanas correspondientes.

El funcionario consular deberá entrevistar al adulto que lo acompaña para determinar nacionalidad y parentesco y notificar los resultados para determinar el interés superior del niño.

Si procede la repatriación, el consulado guatemalteco deberá coordinar con las autoridades mexicanas la repatriación notificando como mínimo con 12 horas hasta las 18 horas del día anterior a la llegada. Deberá incluir el expediente del NNA y del acompañante.

El INM deberá entregar a los NNA en la frontera, previo al control migratorio, al personal de la PGN (Procuraduría General de la Nación) y/o a la SBS (Secretaría de Bienestar Social) y el autobús deberá trasladarlos al Albergue "Nuestras Raíces," de esta Secretaría, con sede en Quetzaltenango, junto con los acompañantes. La PNC (Policía Nacional Civil) brindará la seguridad respectiva.

En fechas festivas de ambos países, las conducciones podrán hacerse el día previo a las mismas.

c) Para niños, niñas y adolescentes no acompañados.

El INM deberá notificar al consulado al momento en que detecte a un NNA no acompañado en cualquier parte de la República y notificará casos especiales.

Si la detención del menor se realizó del centro de México al norte, el funcionario consular entrevistará al NNA y lo documentará para que se realice la repatriación vía aérea.

El consulado con por lo menos 24 horas de anticipación a la repatriación deberá entrevistar y determinar la nacionalidad del NNA para documentar su situación migratoria y determinar el interés superior del niño en coordinación con las autoridades mexicanas.

Si procede la repatriación, el consulado deberá coordinar con las autoridades mexicanas la repatriación, notificándolo 12 horas antes de la llegada con el expediente correspondiente.

Los NNA deberán ser entregados por el INM (OPI) en la frontera, previo control migratorio, al personal de la PGN y/o SBS y el autobús deberá trasladarlos al Albergue "Nuestras Raíces," de esta Secretaría, con sede en Quetzaltenango. La PNC brindará la seguridad respectiva y en la conducción sólo se trasladarán NNA no acompañados.

Hay que destacar que aunque se establece la coordinación entre las autoridades de los países, las condiciones institucionales para realizar las repatriaciones siguen siendo asimétricas en tanto que los NNA son acompañados en México por OPIs que, en teoría, tienen determinadas características para darles una atención especializada a los NNA, mientras que en Guatemala pueden ser trasladados por policías también.

Procedimiento de repatriación para nacionales de El Salvador

Se sigue el mismo procedimiento que para los nacionales guatemaltecos. El control migratorio se realiza desde el puesto fronterizo de Guatemala, por autoridades guatemaltecas.

La Dirección General de Transportes de Guatemala en coordinación con la Policía Nacional Civil de Guatemala serán las encargadas de velar por el cumplimiento de requisitos que establece la legislación guatemalteca en materia de transporte de pasajeros de autobuses que transportan repatriados.

El personal de la Policía Nacional Civil de Guatemala será la responsable de custodiar los autobuses hasta el puesto fronterizo de La Hachadura, El Salvador. Al llegar ahí, el personal de la PNC de Guatemala entregará los listados de los nacionales salvadoreños que están siendo repatriados al personal de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) de El Salvador.

La DGME de El Salvador dará ingreso al autobús y el personal de la PNC de El Salvador custodiará los autobuses hasta llegar al punto destinado por la DGME donde se verificará a través de los listados y entrevista la nacionalidad de los repatriados, firmará y sellará el listado como acuse de la entrega-recepción.

El autobús se retirará del punto destinado y retornará sin ningún extranjero a bordo, a menos que hayan detectado que alguna persona no era salvadoreña, en cuyo caso tendrán que elaborar un oficio exponiendo la inadmisibilidad y por ende, su retorno a la estación migratoria Siglo XXI.

El país que determine la no admisibilidad deberá solicitar la custodia de la Policía Nacional del país por donde se esté llevando a cabo el retorno y deberán notificarlo al INM inmediatamente y proporcionarle los enseres y alimentos básicos para el retorno a la estación migratoria Siglo XXI.

Procedimiento de repatriación para nacionales de Honduras

Se sigue el mismo procedimiento que para los nacionales guatemaltecos. El control migratorio se realiza desde el puesto fronterizo de Guatemala, por autoridades guatemaltecas. La DGM sella y firma el listado como acuse de recibido y autoriza el tránsito de repatriados por su territorio.

La Policía Nacional de Guatemala es la responsable de custodiar los autobuses hasta el puesto fronterizo de El Corinto, Honduras y en éste hace entrega del listado a la DGME de Honduras.

La DGME y el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) verifican que el listado corresponda con los hondureños repatriados y firmarán y sellarán el listado, como acuse de recibido, acreditando así el cumplimiento de la República de Guatemala en este procedimiento.

Procedimiento de repatriación para nacionales de Nicaragua

Se sigue el mismo procedimiento que para los nacionales guatemaltecos. El control migratorio se realiza desde el puesto fronterizo de Guatemala, por autoridades guatemaltecas. La DGM sella y firma el listado como acuse de recibido y autoriza el tránsito de repatriados por su territorio.

La PNC de Guatemala custodia a los autobuses hasta el puesto fronterizo de La Hachadura, El Salvador y ahí hace entrega del listado al personal de la DGME de El Salvador, que verifica el listado, lo sella y firma.

La PNC de El Salvador custodia a los repatriados hasta el puesto fronterizo de El Amatillo, Honduras y ahí hace entrega del listado al personal de la DGME de Honduras. La DGME de Honduras verifica el listado lo firma y lo sella como acuse de recibido a la PNC de El Salvador.

La PNC de Honduras custodia el autobús hasta el puesto fronterizo El Guasaule, Nicaragua; ahí la PNC de Honduras le entrega la lista de nacionales nicaragüenses repatriados a las autoridades de migración de Nicaragua. La DGME de Nicaragua verifica la lista, sella y firma de acuse de recibido a la PNC de Honduras.

Las autoridades hondureñas y salvadoreñas regresan en los mismos autobuses, hasta sus lugares de origen.

Procedimiento General de repatriación vía aérea de personas en situación de vulnerabilidad.

Al momento en que el INM detecte a un nacional centroamericano en situación de vulnerabilidad (no se especifica qué deberá entenderse por “situación de vulnerabilidad”) dentro del territorio que comprende del centro al norte de la República mexicana, deberá realizar la notificación consular al consulado de la circunscripción del lugar en el que fue detectado. El INM deberá entregar un resumen sobre la situación al consulado.

El funcionario consular deberá entrevistar a la persona en esta situación para determinar su identidad y nacionalidad. Si procede la repatriación, el INM coordinará con el consulado respectivo con 24 horas de anticipación y el consulado deberá documentarlo y velar por el interés superior del nacional de que se trate.

El INM entregará a la persona al personal de la autoridad competente al arribar al aeropuerto del país de origen. Las conducciones podrán ejecutarse de lunes a sábado en horarios hábiles y en fechas festivas deberá realizarse un día previo. Las notificaciones se harán vía correo electrónico a los funcionarios responsables.

Este Manual describe en mapas las rutas de responsabilidad de cada país, con las horas que se deben realizar en cada tramo. La llegada al último puesto fronterizo, en Guasaule, Nicaragua debe ser a las 17:30 horas.

Gastos. El INM cubre el pago de servicio de autotransporte y los alimentos de los nacionales centroamericanos. De presentarse algún imprevisto, los representantes del país correspondiente donde se encuentre varado el autobús, en la medida de sus posibilidades, realizarán las gestiones para proveer los alimentos necesarios y deberán notificar al INM de la situación o percance ocurrido.

Alimentos y bebidas. Los alimentos y bebidas de toda la conducción serán proporcionados por la estación migratoria de México y se entregarán al inicio del trayecto, salvo los del personal de la PNC, conductores de autobuses, ni de los extranjeros que no fueron admitidos por el país receptor.

Solución de controversias. Si en algún momento se presenta algún imprevisto como carreteras o caminos cerrados, el conductor deberá, en coordinación con la policía, dar aviso a su superior para decidir rutas alternas, cambiar de autobús, entre otras. Las decisiones deberán comunicarse a la delegación migratoria del puesto fronterizo donde inició la ruta, la que comunicará lo propio a la Cancillería y a la

oficina consular del país de quienes están siendo repatriados.

Si el autobús presenta alguna anomalía, el conductor deberá notificarlo a la empresa y al INM. La empresa será la responsable de resolver el problema.

Cualquier imprevisto que se presente relacionado con el comportamiento de los nacionales centroamericanos durante la conducción, se resolverá bajo la normativa de cada país, con observancia al respeto de derechos humanos. El Manual no establece la obligatoriedad de notificarlos a alguna otra autoridad.

La coordinación con el servicio de transporte y los respectivos conductores corresponderá únicamente a los funcionarios del INM.

Las autoridades de los diferentes países deberán darle celeridad a los trámites que realizan en los puestos fronterizos para evitar la demora de llegada de los nacionales nicaragüenses, que son los últimos en llegar.

En caso de fuerza mayor o emergencia (desastres naturales, alertas epidemiológicas, pandemias, entre otras) las partes, de común acuerdo, deben tomar las previsiones y medidas que consideren necesarias para reducir la vulnerabilidad de los repatriados, o bien, suspender las conducciones temporalmente, siempre y cuando exista una solicitud por parte de los países miembros.

Cualquier diferencia derivada de la aplicación o interpretación del Manual será resuelto entre las partes de común acuerdo y conforme a lo previsto en el Memorándum de Entendimiento del 5 de mayo de 2006 y sus anexos.

Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de El Salvador, de la República de Guatemala, de la República de Honduras y la República de Nicaragua para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura de nacionales centroamericanos migrantes vía terrestre (2006)

El objetivo de este Memorándum es establecer un mecanismo regional que permita instrumentar y ejecutar las medidas adecuadas para garantizar el traslado de nacionales centroamericanos que se encuentren a disposición de las autoridades. Fue firmado en El Salvador en 2006. Es el marco normativo para el *Manual de Procedimientos para la repatriación digna, ordenada, ágil y segura*. Establece directrices en las siguientes áreas:

Notificación y coordinación. La repatriación deberá realizarse en horario diurno y deberá notificarse a las autoridades migratorias y consulares correspondientes vía telefónica, correo electrónico y vía fax, con suficiente anticipación, especificando los horarios de salida, las horas, las listas de las personas y el número de autobuses. Si hay una repatriación excepcional, deberá acordarse con las autoridades migratorias y consulares.

Transporte y traslado. Los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua facilitarán el tránsito del transporte por su territorio, en la medida de sus posibilidades. Proporcionarán seguridad y protección a los autobuses y migrantes.

El Gobierno de México expresa su voluntad de apoyar a los elementos de seguridad para que puedan retornar a los puntos en donde iniciaron la custodia.

El Estado que envía, el Estado de tránsito y el Estado receptor se comprometen a realizar las gestiones necesarias para que, en la medida de sus posibilidades, sean atendidas las necesidades de los migrantes, en alimentación, atención médica, psicológica, higiene personal, comunicación con sus familiares o con su representación consular.

Atención diferenciada. La atención debe ser diferenciada en caso de grupos vulnerables como mujeres embarazadas, menores de edad, adultos mayores de 60 años, personas con capacidades

diferenciadas o víctimas de trata de personas.

El Estado que envía se compromete a notificar con anticipación a las autoridades consulares y migratorias el traslado de estos grupos. Si la población vulnerable se encuentra en algún lugar del centro al norte del país, el traslado se hará vía aérea.

Verificación de la nacionalidad. En la medida de sus facultades y capacidades del Estado que envía y el Estado receptor, la repatriación de los migrantes se realizará previa verificación de su nacionalidad.

Procedimientos. El Estado que envía deberá entregar a las autoridades consulares y migratorias del Estado receptor un listado de las personas sujetas a repatriación, entregando por separado los listados de los grupos vulnerables.

Las personas que serán repatriadas no podrán exceder la capacidad de los asientos disponibles en cada autobús.

Las repatriaciones se harán atendiendo el principio de unidad familiar, evitando la separación de los miembros de una misma familiar previa comprobación.

Cuando sea necesario repatriar migrantes enfermos o heridos, el Estado que envía deberá realizar la comunicación formal a la autoridad consular más próxima del Estado receptor para que se tomen las medidas que estimen pertinentes. El Memorándum no especifica si el Estado que envía es aquél responsable en cada puesto fronterizo o es México.

Autoridades coordinadoras. Por los Estados Unidos Mexicanos es el Instituto Nacional de Migración (INM); por la República de Guatemala, el Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Migración (DGM); por la República de El Salvador, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Gobernación, a través de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); por la República de Nicaragua, el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General Consular.

Financiamiento. Las partes identificarán, de común acuerdo, los mejores mecanismos y opciones de colaboración con organismos internacionales u otras fuentes de cooperación internacional para contribuir a sufragar el costo de los autobuses para la repatriación de migrantes.

Otros acuerdos. Las partes podrán celebrar acuerdos complementarios de cooperación, a nivel bilateral. Estos acuerdos no afectarán las acciones de cooperación que se estén ejecutando al amparo de este Memorándum.

Salvaguarda. Este Memorándum no afectará los derechos, obligaciones o compromisos de las partes, respecto a sus obligaciones en otros tratados internacionales.

El Memorándum complementa y no sustituye los parámetros definidos en los Arreglos de Repatriación suscritos con antelación de manera bilateral, que figuran como anexos de este instrumento.

Este Memorándum no es aplicable a la repatriación de migrantes acusados de la comisión de un delito o de otra falta administrativa distinta al ingreso ilegal.

Disposiciones finales. Este Memorándum tendrá una vigencia de tres años prorrogables por periodos de igual duración, previa evaluación de las partes. Podrá ser modificado por mutuo consentimiento entre las partes, formalizado a través de comunicaciones escritas, especificando la fecha en que entra en vigor. Cualquiera de las partes puede dar por terminada su participación en este Memorándum, en cualquier momento, previa notificación por escrito a las demás partes.

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países (2008)

Ese Memorándum deriva de los acuerdos de la III Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consultas Políticas, del 13 de marzo de 2008, respecto a la cooperación bilateral en materia migratoria. Se suscribió el 20 de octubre del mismo año.

Establece el compromiso de ambas partes en la prevención y combate a la migración ilegal, el tráfico ilícito de personas y la trata y los delitos asociados con estos ilícitos como el robo, secuestro de naves y aeronaves, en el marco de las convenciones internacionales en la materia.

El objetivo es establecer un marco legal, bajo el principio de responsabilidad compartida que garantice el flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambas partes. Los objetivos específicos son:

- Facilitar el ingreso de los ciudadanos de cualquiera de las partes que viajen por motivos oficiales.
- Fortalecer los mecanismos que permitan prevenir y combatir la migración ilegal, el tráfico ilícito de personas y la trata y los delitos asociados.
- Establecer el intercambio de información y cooperación en la esfera migratoria.
- Proteger a las víctimas de estos delitos y preservar sus derechos humanos.
- Combatir y sancionar a los responsables de estos delitos.
- Mejorar los procesos de documentación migratoria y agilizar los trámites de devolución.

De la documentación migratoria y el intercambio de información. Los ciudadanos que viajen a cualquiera de los territorios y que no estén contemplados en el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba para la supresión del requisito de visa (que es para pasaportes diplomáticos), deberán obtener la visa correspondiente.

Los gobiernos se comprometen a comunicarse mutuamente los cambios que hagan sobre los requisitos para entrada, estancia y salida de su territorio. Las partes potenciarán experiencias que les hayan permitido mejorar el control migratorio.

Las partes se comprometen a no retener los pasaportes, excepto cuando exista presunción de falsificación u otra ilegalidad en el documento.

Sobre la migración ilegal, tráfico ilícito, trata y los delitos asociados. Las partes se comprometen a cooperar para facilitar las relaciones de trabajo entre las instituciones correspondientes de ambos Estados, así como el intercambio de información.

Las partes potenciarán la aplicación efectiva y actualizarán, de ser necesario, los Tratados de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal, de Extradición y sobre Ejecución de Sentencias Penales, vigentes entre ambos. Las partes cooperarán para sancionar a los responsables de estos ilícitos y para realizar investigaciones coordinadas en esta materia.

Este Memorándum no limitará el derecho de ambas partes para impedir la entrada a personas que consideren indeseables, así como a juzgar y sancionar a aquellos que infrinjan las leyes.

Las partes se comprometen a establecer un esquema eficaz de cooperación operativa marítima entre la Armada de México y la Dirección de Tropas Guardafronteras del Ministerio del Interior de la República de Cuba para combatir los ilícitos referidos.

Devoluciones. Las partes se comprometen a devolver a todos los nacionales que sean aceptables para las partes. En el caso de Cuba sería el caso cuando sus nacionales ingresen directa e ilegalmente a territorio mexicano; los que ya hayan ingresado a territorio mexicano y que estén en situación migratoria irregular, con excepción de los autorizados a viajar a Estados Unidos de América; los que hayan emigrado directa e ilegalmente a países de Centroamérica y que estén en situación irregular en territorio mexicano. La parte se reserva el derecho a no admitir devoluciones.

Las partes harán las notificaciones consulares del aseguramiento de los connacionales que serán devueltos, dentro de los tres días hábiles de producirse el aseguramiento. Las notificaciones deberán incluir la fotografía de los ciudadanos, nombre, fecha de nacimiento, nombre de los padres, última dirección particular en el país de origen, fecha de salida, vía utilizada y la fecha y el lugar de entrada.

La aceptación de la devolución se realizará por escrito en los 15 días hábiles siguientes a la notificación. La devolución se hará efectiva en los 15 días hábiles siguientes al recibo de la notificación de respuesta. Se harán vía aérea o vía marítima, según proceda y los gastos serán sufragados por la parte que devuelve.

Disposiciones Generales. Cualquiera de las partes podrá suspender las disposiciones de este Memorandum por causa de fuerza mayor. Podrá ser modificado de mutuo acuerdo y cualquier diferencia entre las partes con respecto al mismo será resuelta por la vía diplomática. Tendrá vigencia indefinida y cualquiera de las partes podrá darlo por terminado, mediante comunicación escrita por la vía diplomática.

Anexo 7. Estadísticas sobre las Acciones Efectuadas por los Grupos de Protección a Migrantes (Grupos Beta)

Tabla Anexo 7-1
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2002

Acciones	Baja California			Sonora			Chihuahua		Coahuila		Tamaulipas		Veracruz		Chiapas		Tabasco		Total
	Beta Tijuana	Beta Tecate	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Sásabe	Beta Agua Prieta	Beta Cd. Juárez	Beta Piedras Negras	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta Tapachula	Beta Comitán	Beta Beta						
1 ATENCIÓN A MIGRANTES																			
1.1 Migrantes Rescatados	891	754	364	205	482	134	0	251	45	4	0	35	14	3,179					
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	30	4	6	86	12	15	10	44	10	47	162	38	23	487					
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	8	5	6	76	0	16	0	59	21	6	5	25	61	288					
1.4 Asistencia Social a Migrantes	4,013	671	1,212	13,175	14,208	2,168	2,519	4,657	1,710	347	2,959	1,794	354	49,787					
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	183	753	71	0	1	14	3	6	23	32	2,456	316	35	3,893					
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	315	391	117	0	21	556	0	260	15	31	8	151	0	1,865					
1.7 Migrantes Orientados	36,592	3,844	3,571	3,509	82,481	13,810	4,189	31,332	16,578	4,495	38,960	23,463	5,583	268,407					
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	10,820	2,950	3,559	5,845	7,086	552	2,514	32,967	14,354	109	15,046	10,970	4,898	111,670					
1.9 Trípticos Guía Preventiva Entregados	10,277	2,930	2,881	45	5,182	463	2,405	0	14,329	1	13,035	10,883	4,605	67,036					
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	77	22	0	100	0	3	0	4	16	0	0	2	5	229					
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	1,541	0	30	35,455	0	243	17	21,172	484	2	577	40	193	59,754					
1.12 Migrantes Mutilados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1					
2 LEGALES																			
2.1 Quejas Atendidas sin Denuncia	21	0	5	46	5	5	10	9	7	10	26	119	28	291					
2.2 Denuncias de Migrantes	55	0	47	18	4	0	0	4	26	10	261	71	9	505					
2.3 Violación a la Ley General de Población	5	64	10	0	1	2	0	3	3	0	1	0	2	91					
2.4 Violación a Otras Disposiciones Federales	3	4	1	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	12					
2.5 Violación a Disposiciones del Fuero Común	12	4	0	0	0	0	0	0	5	2	184	2	5	214					
2.6 Violación a Disposiciones Administrativas	636	20	3	0	0	0	0	0	4	0	95	0	0	758					
2.7 Personas Puestas a Disposición del MP Federal	9	68	17	0	1	2	0	4	5	1	4	0	1	112					
2.8 Personas Puestas a Disposición del MP Estatal	13	4	0	0	0	3	0	0	2	0	4	5	0	31					
2.9 Personas a Disposición de Juez o Autoridad Adma.	613	21	4	0	0	5	0	1	13	2	142	0	0	801					
2.10 Personas a Disposición Consejo Tutelar de Menores	13	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14					
3 OPERATIVOS																			
3.1 Patrullajes Realizados	4,196	4,507	13,063	13,234	1,075	2,400	531	1,082	7,662	302	9,385	943	1,242	59,622					
3.2 Servicios de Apoyo a Otras Instituciones	81	0	76	172	3	10	11	1	26	13	0	93	2	488					
3.3 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales	13	1	24	0	3	2	0	4	14	16	0	288	50	60,110					
3.4 Acciones Conjuntas con Dependencias Estatales	5	1	32	0	3	6	0	14	25	49	1	162	38	336					
3.5 Acciones Conjuntas con Dependencias Municipales	37	3	42	7	5	7	0	22	65	21	1	76	104	390					
3.6 Acciones Conjuntas con Dependencias Extranjeras	57	12	71	3	2	6	1	1	160	1	0	59	28	401					

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Tabla Anexo 7-2
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2003

Acciones	Baja California		Sonora		Chihuahua		Coahuila		Tamaulipas		Veracruz		Chiapas		Tabasco		Total	
	Beta Tijuana	Beta Tecate	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Sásabe	Beta Agua Prieta	Beta Cd. Juárez	Beta Piedras Negras	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta Tapa-chula	Beta Comitán	Beta Tabasco	Beta Tabasco				
1 Atención a Migrantes																		
1.1 Migrantes Rescatados	64	311	105	1,201	822	406	0	90	267	11	1	52	8	3,338				
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	10	14	0	107	24	18	3	114	44	45	131	61	24	595				
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	9	17	16	26	22	16	0	58	9	5	4	20	4	206				
1.4 Asistencia Social a Migrantes	6,539	1,517	4,039	12,594	10,048	2,043	9,572	5,312	4,483	383	2,173	930	1,268	60,901				
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	127	1,336	23	2	0	7	0	1	21	29	337	119	40	2,042				
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	20	137	12	17	237	484	0	4	85	50	106	24	4	1,180				
1.7 Migrantes Orientados	62,128	4,905	5,315	22,158	254,208	21,274	11,174	17,780	17,077	10,517	27,480	20,764	5,640	480,420				
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	15,355	4,478	5,025	10,675	12,985	9,282	8,749	17,049	12,750	2,981	6,806	9,270	3,749	119,154				
1.9 Trípticos Guía Preventiva Entregados	17,344	4,340	2,413	34	30,928	9,999	8,812	0	12,744	114	8,913	10,690	3,670	110,001				
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	30	0	0	0	0	0	28	0	6	80	0	6	0	150				
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	30,838	0	0	21,800	0	61	1,005	9,997	2,760	7	613	170	218	67,469				
1.12 Migrantes Mutilados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	25	1	4	35				
2 Legales																		
2.1 Quejas Atendidas sin Denuncia	2	3	4	2	68	3	10	0	4	29	48	71	29	273				
2.2 Denuncias de Migrantes	22	2	5	8	20	1	0	6	20	8	110	25	13	240				
2.3 Violación a la Ley General de Población	1	32	3	0	0	2	5	1	1	1	0	5	2	53				
2.4 Violación a Otras Disposiciones Federales	0	3	0	0	0	0	0	1	0	1	8	6	0	19				
2.5 Violación a Disposiciones del Fuero Común	2	6	1	0	0	1	0	1	3	2	122	11	6	155				
2.6 Violación a Disposiciones Administrativas	44	4	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	54				
2.7 Personas Puestas a Disposición del MP Federal	3	29	6	4	0	3	0	0	0	3	2	58	0	108				
2.8 Personas Puestas a Disposición del MP Estatal	2	6	0	2	0	2	0	0	0	3	3	0	3	21				
2.9 Personas a Disposición de Juez o Autoridad Adma.	55	14	0	0	0	1	0	3	0	0	8	0	1	82				
2.10 Personas a Disposición Consejo Tutelar de Menores	0	0	0	0	0	4	2	1	0	0	0	0	0	7				
3 Operativos																		
3.1 Patrullajes Realizados	1,897	807	2,939	3,739	1,562	1,308	681	905	2,528	514	4,003	762	919	22,564				
3.2 Servicios de Apoyo a Otras Instituciones	56	0	2	145	0	5	2	1	18	15	215	2	7	468				
3.3 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales	4	0	4	6	0	12	2	2	16	34	236	238	113	667				
3.4 Acciones Conjuntas con Dependencias Estatales	4	0	1	1	0	14	0	5	15	93	208	114	48	503				
3.5 Acciones Conjuntas con Dependencias Municipales	46	1	4	5	0	14	1	16	36	20	23	29	146	341				
3.6 Acciones Conjuntas con Dependencias Extranjeras	28	0	3	6	0	2	3	2	328	1	54	32	24	483				

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Tabla Anexo 7-3
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2004

Acciones	Baja California			Sonora			Chihuahua		Coahuila		Tamaulipas		Veracruz		Chiapas		Tabasco		Total
	Beta Tijuana	Beta Tecate	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Sásabe	Beta Agua Prieta	Beta San Luis R.C.	Beta Sonoyta	Beta Cd. Juárez	Beta Piedras Negras	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta Tapachula	Beta Comitán	Beta Tabasco	Beta Tabasco	Beta Tabasco		
1 Atención a Migrantes	736	212	529	702	659	326	18	23	8	17	110	4	0	12	8	3,364			
1.1 Migrantes Rescatados	42	10	0	293	6	21	7	0	3	73	21	16	188	43	27	750			
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	23	0	2	18	6	18	8	0	21	29	24	3	5	16	10	183			
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	41,162	845	4,452	37,820	2,573	3,287	2,123	16	5,848	9,789	2,383	4,868	3,214	789	856	120,025			
1.4 Asistencia Social a Migrantes	1	59	15	0	0	42	0	0	1	0	12	52	219	88	32	521			
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	6	85	0	0	0	2	1	0	0	3	35	0	0	0	5	137			
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	41,339	3,002	4,467	28,480	291,955	30,426	12,424	1,163	8,000	15,342	9,335	10,695	153,575	35,247	15,594	661,044			
1.7 Migrantes Orientados	15,348	2,960	4,467	28,883	29,675	28,286	7,769	14	5,218	13,247	7,417	9,336	37,520	20,723	15,464	226,327			
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	24,202	2,960	4,467	17,527	28,570	26,870	4,090	885	5,164	2,034	7,408	5,016	14,854	20,313	15,437	179,797			
1.9 Trípticos Guía Preventiva Entregados	0	0	0	15	3	0	0	0	6	0	0	30	2	0	86	142			
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	34,471	0	0	27,552	0	2,892	11,265	29	305	8,786	609	111	895	74	417	87,406			
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	9	53	1	21	85			
1.12 Migrantes Mutilados																			
2 Legales	16	6	13	37	2	5	0	0	3	1	8	33	85	51	30	290			
2.1 Quejas Atendidas sin Denuncia	2	3	5	16	0	0	0	0	1	4	14	22	79	40	20	206			
2.2 Denuncias de Migrantes	8	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	30			
2.3 Violación a la Ley General de Población	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	3	17			
2.4 Violación a Otras Disposiciones Federales	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	70	14	11	100			
2.5 Violación a Disposiciones del Fuero Común	42	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	60			
2.6 Violación a Disposiciones Administrativas	11	19	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	33			
2.7 Personas Puestas a Disposición del MP Federal	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	8	10			
2.8 Personas Puestas a Disposición del MP Estatal	47	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	65				
2.9 Personas a Disposición de Juez o Autoridad Adma.	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8			
2.10 Personas a Disposición Consejo Tutelar de Menores																			
3 Operativos	2,148	618	1,218	501	941	2,199	421	163	817	657	1,553	554	924	519	1,238	14,471			
3.1 Patrullajes Realizados	156	3	3	412	1	3	3	1	12	3	32	1	623	1	0	1,254			
3.2 Servicios de Apoyo a Otras Instituciones	4	3	4	5	0	4	2	0	7	3	17	16	1,028	257	8	1,358			
3.3 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales	1	2	80	2	0	2	0	0	0	7	7	40	609	148	7	905			
3.4 Acciones Conjuntas con Dependencias Estatales	185	7	0	7	0	4	1	0	4	10	52	20	92	30	11	423			
3.5 Acciones Conjuntas con Dependencias Municipales	52	4	14	8	2	1	0	0	34	6	308	1	236	63	3	732			
3.6 Acciones Conjuntas con Dependencias Extranjeras																			

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Tabla Anexo 7-4
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2005

Acciones	Baja California			Sonora			Chihuahua			Veracruz			Chiapas			Tabasco		Total
	Beta Tijuana	Beta Tecate	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Sásabe	Beta Agua Prieta	Beta Luis R.C.	Beta Sonoyta	Beta Juárez	Beta Piedras Negras	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta Tapachula	Beta Comitán	Beta Beta	Beta Tabasco		
1 Atención a Migrantes																		
1.1 Migrantes Rescatados	823	435	198	762	419	2,044	406	98	203	64	54	72	63	147	51	5,839		
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	49	13	3	1,022	4	11	7	0	1	99	13	50	169	26	63	1,530		
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	12	2	0	22	1	27	1	7	4	33	18	1	0	6	6	140		
1.4 Asistencia Social a Migrantes	19,929	899	5,958	25,430	47,065	4,841	4,578	121	6,692	8,852	3,733	8,748	2,789	1,024	2,904	143,563		
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	6	61	0	1	0	7	0	0	0	0	9	4	94	97	41	320		
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	35	65	0	28	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	132		
1.7 Migrantes Orientados	46,393	2,116	5,231	44,964	346,699	23,478	6,955	10,859	14,426	16,547	4,074	16,496	173,675	31,041	26,102	769,056		
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	44,569	2,467	5,958	57,528	74,758	21,471	5,797	5,059	10,338	13,001	3,330	14,253	70,413	22,617	26,074	377,633		
1.9 Trípticos Guía Preventiva Entregados	47,136	2,469	5,958	57,089	45,855	19,212	6,459	8,498	11,477	4,857	3,328	2,510	63,819	19,771	26,074	324,512		
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	0	6	0	220	0	4	0	37	1	2	20	1	0	0	7	298		
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	38,508	0	2,354	60,200	0	4,025	1,598	5	1,262	9,978	640	126	803	69	434	120,002		
1.12 Migrantes Mutilados	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	53	1	22	96		
2 Legales																		
2.1 Quejas Atendidas sin Denuncia	22	1	0	16	1	3	0	1	12	5	2	20	41	38	114	276		
2.2 Denuncias de Migrantes	5	0	0	0	0	13	0	0	3	5	3	10	32	23	25	119		
2.3 Violación a la Ley General de Población	8	27	0	4	0	10	0	0	2	0	1	0	0	0	0	52		
2.4 Violación a Otras Disposiciones Federales	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	23	0	1	30		
2.5 Violación a Disposiciones del Fuero Común	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	34	5	3	45		
2.6 Violación a Disposiciones Administrativas	126	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	176		
2.7 Personas Puestas a Disposición del MP Federal	19	32	0	4	0	23	0	0	5	0	1	0	0	0	1	85		
2.8 Personas Puestas a Disposición del MP Estatal	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4		
2.9 Personas a Disposición de Juez o Autoridad Adma.	107	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	157		
2.10 Personas a Disposición Consejo Tutelar de Menores	9	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	10		
3 Operativos																		
3.1 Patrullajes Realizados	2,307	522	1,238	908	712	2,562	1,190	1,067	1,642	875	1,830	530	894	566	846	17,689		
3.2 Servicios de Apoyo a Otras Instituciones	172	2	3	475	2	1	5	5	4	9	4	7	527	3	96	1,315		
3.3 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales	14	24	1	68	1	1	49	0	23	55	23	48	901	106	296	1,610		
3.4 Acciones Conjuntas con Dependencias Estatales	11	24	1	73	1	1	2	1	2	55	4	82	600	96	20	973		
3.5 Acciones Conjuntas con Dependencias Municipales	158	20	0	122	5	2	45	2	21	22	17	13	54	17	353	851		
3.6 Acciones Conjuntas con Dependencias Extranjeras	71	2	4	5	2	0	7	0	6	3	224	7	206	22	51	610		

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Tabla Anexo 7-5
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2006

Acciones	Baja California		Sonora				Chihuahua			Tamaul		Veracruz		Chiapas		Tabasco	
	Beta Tijuana	Beta Mexicali	Beta Nogales	Beta Sásabe	Beta Agua Prieta	Beta San Luis R.C.	Beta Sono-Yta	Beta Cd. Juárez	Beta Pto. Palomas	Beta Piedras Negras	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta Tapanchula	Beta Comitán	Beta Tabasco	Total	
1 Atención a Migrantes																	
1.1 Migrantes Rescatados	331	581	3,171	925	1,268	735	170	108	246	23	20	7	27	4	164	7,945	
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos	51	12	1	3	25	5	1	11	9	58	11	18	142	67	112	739	
1.3 Migrantes Extraviados Localizados	6	0	0	0	6	0	1	4	1	88	12	0	1	11	17	149	
1.4 Asistencia Social a Migrantes	5,034	1,511	3,094	28,310	3,841	2,209	1,917	3,032	2,656	11,228	5,119	9,359	2,814	945	3,218	109,720	
1.5 Asistencia y Gestoría Jurídica a Migrantes	2	132	0	0	13	12	0	0	0	0	0	7	47	11	12	236	
1.6 Migrantes Protegidos de Conductas Delictivas	12	34	3	0	0	46	0	0	12	0	5	0	0	0	0	112	
1.7 Migrantes Orientados	35,537	2,343	3,094	20,179	295,971	13,135	5,317	8,120	9,664	11,215	2,507	14,406	145,947	21,822	23,772	630,112	
1.8 Cartillas del Migrante Entregadas	34,817	2,929	3,094	16,725	37,663	12,719	5,291	7,974	8,276	16,962	2,454	13,715	87,761	20,726	23,771	300,696	
1.9 Tripticos Guía Preventiva Entregados	34,953	2,929	3,094	27,552	27,560	12,586	7,751	7,438	5,362	2,687	2,454	10,164	74,923	20,796	23,771	269,789	
1.10 Señalamientos Preventivos Reparados	0	0	0	0	0	0	2	1	0	157	0	0	0	5	0	165	
1.11 Migrantes Repatriados Atendidos	32,145	3	42,289	16,434	1,303	337	0	2,326	378	8,015	1,788	163	790	33	6,284	112,288	
1.12 Migrantes Mutilados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	8	38	0	27	74	
2 Legales																	
2.1 Quejas Atendidas sin Denuncia	14	1	0	0	1	0	1	2	6	5	2	0	53	32	55	172	
2.2 Denuncias de Migrantes	3	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	2	16	10	6	40	
2.3 Violación a la Ley General de Población	6	36	1	0	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	
2.4 Violación a Otras Disposiciones Federales	6	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	15	0	0	22	
2.5 Violación a Disposiciones del Fuero Común	1	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	29	0	0	34	
2.6 Violación a Disposiciones Administrativas	85	58	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	148	
2.7 Personas Puestas a Disposición del MP Federal	17	36	3	0	5	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	
2.8 Personas Puestas a Disposición del MP Estatal	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	
2.9 Personas a Disposición de Juez o Autoridad Adma.	94	58	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	155	
2.10 Personas a Disposición Consejo Tutelar de Menores	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	
3 Operativos																	
3.1 Patrullajes Realizados	3,866	636	1,358	1,015	732	1,927	876	1,199	1,048	534	979	1,186	1,018	613	752	18,278	
3.2 Servicios de Apoyo a Otras Instituciones	186	7	1	1	0	1	9	0	3	6	16	0	3	520	3	867	
3.3 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales	12	12	33	1	0	3	27	0	20	5	154	6	43	1,091	113	1,990	
3.4 Acciones Conjuntas con Dependencias Estatales	7	11	1	0	0	3	9	0	5	7	180	6	24	532	98	976	
3.5 Acciones Conjuntas con Dependencias Municipales	82	13	1	1	0	2	13	0	8	5	19	10	7	40	12	783	
3.6 Acciones Conjuntas con Dependencias Extranjeras	114	0	7	0	0	0	5	0	1	2	10	82	1	135	56	540	

Fuente: Instituto Nacional de Migración.

Tabla Anexo 7-6
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2007

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz		
	Beta Mexicali	Beta Tijuana	Beta Comitán	Beta Tapachula	Beta Cd. Juárez	Beta Puerto Palomas	Beta Piedras Negras	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C	Beta Sásabe	Beta Sonoyta	Beta Tabasco	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Total	
1 Acciones de Atención a Migrantes																	
1.1 Migrantes Rescatados	236	809	670	32	23	14	226	15	544	2 358	130	814	197	154	4	5	6 231
1.2 Migrantes lesionados o heridos 1/	-	12	80	48	90	13	2	20	29	128	11	5	1	97	14	27	577
1.3 Migrantes reportados como extraviados y localizados 2/	-	1	15	17	-	3	15	75	16	-	-	1	3	12	-	-	158
1.4 Asistencia social a Migrantes 3/	2 880	1 842	6 499	736	1 534	3 914	1 394	4 270	3 892	25 472	3 711	22 453	3 410	11 102	7 205	6 718	107 032
1.5 Asistencia jurídica a Migrantes	-	102	105	84	124	5	5	-	1	2	28	-	-	36	12	2	506
1.5.1 No presentó Queja	-	33	-	17	35	-	-	-	-	-	20	-	-	4	2	-	111
1.5.2 Presentó Queja	-	69	105	56	62	5	4	-	1	-	7	-	-	27	8	2	346
1.5.3 Presentó Denuncia	-	-	-	11	27	-	1	-	-	2	1	-	-	5	2	-	49
1.6 Migrantes que recibieron orientación 4/	2 880	2 899	14 618	47 416	31 008	15 390	2 553	7 950	4 609	19 477	5 478	108 384	5 998	20 781	4 021	7 601	301 063
1.7 Migrantes repatriados atendidos 5/	33 315	2	9 691	3 725	349	11 571	11	2 989	1 708	5 664	272	-	12	2 266	3 256	75	74 906
2 Operativos																	
2.1 Patrullajes Realizados	1 237	733	6 050	637	1 273	1 195	750	781	543	779	885	796	572	712	1 568	524	19 035
2.2 Acciones conjuntas con dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras	46	30	591	154	1 410	21	5	362	8	1	19	2	2	1 503	29	40	4 223

(-) Significa cero.

Nota. Los Grupos Betas, son grupos de protección a Migrantes creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los Migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición de documentados o indocumentados. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

1/ Incluye a los Migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a Migrantes.

2/ Incluye únicamente eventos de Migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a Migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.

3/ La asistencia social brindada a los Migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, traslados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

4/ Incluye a Migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.

5/ Las cifras incluye a los Migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

6/ Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los Migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta).

Tabla Anexo 7-7 Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2008

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz		Total
	Beta Mexicali	Beta Tecate	Beta Tijuana	Beta Comitán	Beta Tapachula	Beta Cd. Juárez	Beta Puerto Palomas	Beta Piedras Negras	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C.	Beta Sásabe	Beta Sonoyta	Beta Tabasco	Beta Matamoros	Beta Acayucan	
1 Acciones de Atención a Migrantes	195	563	114	10	4	12	58	10	409	515	10	1 077	106	77	6	-	3 166
1.1 Migrantes Rescatados	1	12	64	30	63	16	2	37	129	175	3	7	-	50	18	4	611
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos 1/	-	-	8	18	1	14	11	48	12	-	1	2	1	2	5	-	123
1.3 Migrantes Reportados como Extraviados y Localizados 2/	3 320	2 502	17 529	1 206	1 046	7 872	667	12 722	6 008	49 980	2 892	5 408	2 643	14 500	5 932	9 889	144 116
1.4 Asistencia Social a Migrantes 3/	-	19	114	250	190	2	-	-	1	3	2	-	13	21	7	12	634
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes	-	-	-	25	83	-	-	-	-	-	-	-	12	10	2	12	144
1.5.1 No presentó Queja	-	19	110	220	70	1	-	-	-	3	-	-	-	9	5	-	437
1.5.2 Presentó Queja	-	-	4	5	37	1	-	-	1	-	2	-	1	2	-	-	53
1.5.3 Presentó Denuncia	3 350	2 653	17 588	43 102	12 753	17 341	740	17 094	6 354	33 311	2 994	13 427	2 990	14 776	6 511	9 862	204 846
1.6 Migrantes que Recibieron Orientación 4/	117	-	8 845	8 448	160	14 656	5	9 977	546	31 637	178	13	1	2 060	6 240	30	82 913
1.7 Migrantes Repatriados Atendidos 5/	1 185	572	3 509	910	1 023	1 523	453	892	510	767	761	739	509	864	1 424	592	16 233
2 Operativos	6	11	180	73	731	42	5	450	-	-	19	-	3	951	11	5	2 487
2.1 Patrullajes Realizados																	
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras /6																	

(-) Significa cero.

Nota. Los Grupos Beta, son grupos de protección a Migrantes, creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los Migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición de documentados o indocumentados. Realizan acciones de Orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia Social y humanitaria, así como de asesoría Jurídica.

1/ Incluye a los Migrantes lesionados o heridos y a los mutilados Atendidos por los Grupos Beta de protección a Migrantes.

2/ Incluye únicamente eventos de Migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a Migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.

3/ La asistencia Social brindada a los Migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, Atención médica menor, trasladados a centros hospitalarios para Atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

4/ Incluye a Migrantes que Recibieron Orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La Orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.

5/ Las cifras incluye a los Migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó Atención médica, Social y/o Jurídica.

6/ Las acciones Conjuntas, entre los Grupos Beta y las diversas Dependencias a favor de los Migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o Social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta).

Tabla Anexo 7-8
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2009

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz		Total
	Beta Mexicali	Beta Tijuana	Beta Comitán	Beta Tapachula	Beta Cd. Juárez	Beta Palomas	Beta Piedras Negras	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C	Beta Sásabe	Beta Sonoyta	Beta Tabasco	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Beta	
1 Acciones de Atención a Migrantes																	
1.1 Migrantes Rescatados	108	425	14	8	4	3	56	19	897	941	37	1 076	119	24	3	19	3 753
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos ^{1/}	-	8	23	28	75	5	-	27	195	262	7	9	2	70	21	5	737
1.3 Migrantes Reportados como Extraviados y Localizados	-	7	32	8	3	2	16	71	7	7	4	3	7	1	-	-	168
1.4 Asistencia Social a Migrantes ^{3/}	5 258	2 024	27 930	4 384	402	16 179	809	18 554	10 160	85 908	2 849	10 987	3 086	8 568	11 180	5 415	213 693
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes	-	18	3	68	102	24	-	-	5	1	37	2	-	38	7	1	306
1.5.1 No Presentó Queja	-	6	-	18	52	23	-	-	1	-	35	-	-	29	1	1	166
1.5.2 Presentó Queja	-	3	2	47	32	1	-	-	4	1	-	2	-	8	5	-	105
1.5.3 Presentó Denuncia	-	9	1	3	18	-	-	-	-	-	2	-	-	1	1	-	35
1.6 Migrantes que Recibieron Orientación ^{4/}	5 258	2 024	27 930	25 354	12 161	22 249	811	22 630	10 607	46 157	1 733	18 860	3 323	13 968	11 871	5 685	230 621
1.7 Migrantes Repatriados Atendidos ^{5/}	4 128	-	17 442	6 801	133	20 212	22	15 185	2 421	43 058	902	-	1	6 070	11 540	1	127 916
2 Operativos																	
2.1 Patrullajes Realizados	1 028	642	2 048	1 148	1 535	1 379	467	865	855	820	632	612	436	1 568	993	407	15 435
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras ^{6/}	17	16	46	189	416	13	-	703	9	1	17	7	3	1 749	3	-	3 189

(-) Significa cero.

^{1/} Incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a migrantes.

^{2/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.

^{3/} La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, trasladados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

^{4/} Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.

^{5/} Las cifras incluyen a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

^{6/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

Nota. Los Grupos Beta, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición de documentados o indocumentados. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta).

**Tabla Anexo 7-9
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2010**

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Oaxaca		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz					
	Beta Mexicali	Beta Tijuana	Beta Arriaga	Beta Comitán	Beta Palenque	Beta Tapachula	Beta Tuxtla	Beta Cd. Juárez	Beta Palomas	Beta Acuña	Beta Piedras Negras	Beta Ixtepc	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C	Beta Sásabe	Beta Sonoyta	Beta Tabasco	Beta Matamoros	Beta Veracruz	Total	
1 Acciones de Atención a Migrantes																						
1.1 Migrantes Rescatados	93	566	53	-	61	-	-	3	109	14	42	-	1 235	883	3	969	36	7	-	89	4 163	
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos ^{1/}	-	15	9	34	3	2	24	6	3	51	21	5	208	329	6	8	1	21	13	25	799	
1.3 Migrantes reportados como extraviados y localizados ^{2/}	1	4	19	-	5	-	-	34	24	5	27	-	37	2	5	21	5	1	-	-	190	
1.4 Asistencia Social a Migrantes	5 169	1 951	42 185	3 880	5 989	2 241	170	421	5 384	632	18 906	4 231	9 638	23 279	2 310	6 478	1 739	13 138	27 779	11 067	186 628	
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes	-	35	34	12	65	9	14	65	1	1	-	6	3	8	1	-	37	-	3	9	305	
1.5.1 No Presentó Queja	-	-	-	7	16	-	-	18	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	1	1	47	
1.5.2 Presentó Queja	-	17	29	3	40	7	5	41	1	1	-	4	-	5	-	37	-	1	6	-	197	
1.5.3 Presentó Denuncia	-	18	5	2	9	2	9	6	-	-	-	3	1	1	-	-	-	1	2	2	61	
1.6 Migrantes que Recibieron Orientación ^{4/}	5 169	1 951	42 185	4 378	13 162	2 739	9 963	14 165	5 450	636	18 906	7 965	367	10 037	23 279	2 310	9 833	1 739	13 428	27 788	11 067	
1.7 Migrantes Repatriados Atendidos ^{5/}	3 977	-	35 666	-	2 376	-	-	-	5 100	35	18 382	2 803	14	7 339	20 841	2 283	-	-	247	26 900	-	125 963
2 Operativos																						
2.1 Patrullajes Realizados	1 192	739	1 970	315	904	254	1 521	890	1 056	660	251	576	57	709	564	580	522	354	1 486	133	439	
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras ^{6/}	22	36	21	20	409	8	137	164	63	1	370	266	41	36	-	13	-	1 893	-	-	3 536	

^{1/} Incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a migrantes.
^{2/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.
^{3/} La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, trasladados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.
^{4/} Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.
^{5/} Las cifras incluyen a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.
^{6/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.
^{7/} De los 21 Grupos Beta 16 existen formalmente, los Grupos de Arriaga, Palenque, Tuxtla, Acuña e Ixtepc aunque se encuentran en proceso de formación ya están operando.
Nota. Los Grupos Betas, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición de documentados o indocumentados. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.
Debido a los altos índices de inseguridad en la frontera de Ciudad Juárez Chihuahua, las autoridades de México y EUA acordaron evitar realizar repatriaciones por este punto. Como resultado, las acciones de los grupos de protección a migrantes presentan un descenso a partir del mes de marzo.
Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta) del INM.

Tabla Anexo 7-10
Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2011

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Oaxaca		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz					
	Beta Mexicali	Beta Tijuana	Beta Arriaga	Beta Comitán	Beta Palenque	Beta Tuxtla	Beta Cd. Juárez	Beta Puerto Acuña	Beta Piedras Negras	Beta Ixtépec	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C.	Beta Sábana	Beta Tabasco	Beta Matamoros	Beta Acayucan	Total				
1. Acciones de Atención a Migrantes																						
1.1 Migrantes Rescatados	121	355	42	-	-	1	-	32	8	8	8	2 327	-	1 355	346	25	-	26	5 609			
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos ^{1/}	6	1	6	9	6	11	3	9	25	1	56	35	31	112	269	7	11	1	15	753		
1.3 Migrantes Reportados como Extraviados y Localizados ^{2/}	5	2	58	2	3	-	-	-	19	20	18	61	1	15	2	11	2	1	-	220		
1.4 Asistencia Social a Migrantes ^{3/}	12 234	1 330	35 785	3 754	4 653	5 498	270	1 522	6 399	310	34 937	7 128	3 508	4 580	18 143	3 181	5 256	1 354	34 210	55 054	11 727	250 833
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes ^{4/}	-	84	15	5	21	28	7	25	-	1	-	3	2	3	1	1	5	-	53	10	-	264
1.5.1 Presentó Queja	-	16	12	2	13	27	4	3	-	1	-	3	-	2	1	1	5	-	33	10	-	133
1.5.2 Presentó Denuncia	-	68	3	3	8	1	3	22	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	20	-	-	131
1.6 Migrantes que Recibieron Orientación ^{5/}	12 253	1 351	35 785	3 746	11 545	7 796	6 573	15 455	6 381	317	34 784	10 123	4 574	4 660	18 143	3 181	7 705	1 610	34 105	55 054	11 727	286 868
1.7 Migrantes Repatriados Atendidos ^{6/}	11 676	-	33 069	-	100	-	-	-	6 077	5	34 640	6 651	11	2 502	13 078	3 075	-	-	-	54 327	-	165 211
2 Operativos																						
2.1 Patrullajes Realizados	823	751	1 927	360	879	360	994	930	1 217	704	211	590	402	589	1 307	680	590	369	1 899	145	440	16 167
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras ^{7/}	171	32	31	29	376	98	67	114	545	-	268	201	427	23	5	-	9	-	1 637	2	1	4 036

(1) Significa cero.

^{1/} Incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a migrantes.

^{2/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.

^{3/} La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, trasladados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

^{4/} Debido a una reestructuración conceptual y metodológica, los Grupos Beta asumieron el dato del concepto "No presentó queja" como uno de los servicios de orientación a migrantes, por lo que la información se modifica respecto a 2010.

^{5/} Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su

^{6/} Las cifras incluyen a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

^{7/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

^{8/} De los 21 Grupos Beta, 5 (Arriaga, Palenque, Tuxtla, Acuña e Ixtépec) se encuentran operando aunque están en proceso de formalización.

Nota. Los Grupos Beta, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 para proteger y defender los derechos humanos, así como la integridad física y patrimonial de los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición de documentados o indocumentados. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta).

Tabla Anexo 7-11 Acciones de Protección a Migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2012

Acciones	Baja California		Chiapas		Chihuahua		Coahuila		Oaxaca		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Veracruz		Total	
	Beta Mexicali	Beta Tecate	Beta Tijuana	Beta Arriaga	Beta Comitan	Beta Palenque	Beta Tapachula	Beta Tuxtla	Beta Cd. Juárez	Beta Palo Mas	Beta Acuña	Beta Piedras Negras	Beta Ixtépec	Beta Agua Prieta	Beta Nogales	Beta San Luis R.C.	Beta Sonoyta	Beta Tabasco		Beta Matamoros
1. Acciones de Atención a Migrantes																				
1.1 Migrantes Rescatados ^{1/}	212	269	60	10	-	-	-	-	53	16	11	-	601	1 677	10	2 793	213	46	-	97
1.2 Migrantes Lesionados o Heridos ^{2/}	4	9	18	18	26	15	1	17	6	2	48	13	26	188	425	38	9	22	8	718
1.3 Migrantes Reportados como Extraviados y Localizados ^{3/}	2	1	23	-	1	-	-	-	4	17	49	-	10	4	3	13	-	1	-	128
1.4 Asistencia Social a Migrantes ^{4/}	8 354	990	21 498	8 060	5 342	13 172	2 420	4 182	5 204	412	40 109	3 604	10 203	8 201	26 512	3 973	9 989	735	36 337	62 857
1.5 Asistencia Jurídica a Migrantes ^{5/}	-	43	39	4	18	17	10	29	-	1	2	-	-	1	1	1	-	83	2	251
1.5.1 Presentó Queja	-	13	39	2	9	17	8	6	-	1	-	2	-	-	1	-	-	52	2	152
1.5.2 Presentó Denuncia	-	30	-	2	9	-	2	23	-	-	-	-	-	1	-	1	-	31	-	99
1.6 Migrantes que Recibieron Orientación ^{6/}	8 401	1 053	21 498	8 200	16 830	16 444	5 078	13 611	5 494	424	40 078	4 738	10 203	8 242	26 518	3 973	11 612	738	36 337	62 857
1.7 Migrantes Repatriados Atendidos ^{7/}	7 906	-	18 722	-	-	2	-	-	5 125	9	39 252	2 274	-	7 444	20 740	3 636	-	1	-	60 231
2 Operativos																				
2.1 Patrullajes Realizados	1 247	625	2 410	484	1 040	402	876	972	1 312	486	158	568	410	450	951	696	588	457	1 368	442
2.2 Acciones Conjuntas con Dependencias Federales, Estatales, Municipales y Extranjeras ^{8/}	54	34	31	22	723	41	99	125	381	2	239	223	422	72	3	14	3	-	886	1

(1) Significa cero.

^{1/} Incluye a migrantes que fueron retirados de una situación o estado de riesgo independientemente del tipo de asistencia u orientación que se le brinda. El rescate pudo llevarse a cabo en cualquier escenario (río, desierto, vías de tren, túneles o áreas urbanas).

^{2/} Incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados atendidos por los Grupos Beta de protección a migrantes.

^{3/} Incluye únicamente eventos de migrantes reportados como extraviados y que fueron buscados y localizados por los Grupos Beta de protección a migrantes. El periodo de búsqueda es máximo de un mes, a partir de la fecha de reporte. Las cifras corresponden a los localizados durante el mes calendario.

^{4/} La asistencia social brindada a los migrantes incluye uno o más de los siguientes apoyos: alimentos, refugio, atención médica menor, trasladados a centros hospitalarios para atención médica mayor, y/o asesoría en diversos trámites administrativos.

^{5/} Debido a una reestructuración conceptual y metodológica, los Grupos Beta asumieron el dato del concepto "No presentó queja" como uno de los servicios de orientación a migrantes, por lo que la información se modifica respecto a 2010.

^{6/} Incluye a migrantes que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como de sus derechos humanos. La orientación brindada es de manera verbal, además se les pudo haber entregado una cartilla y/o tríptico con la información antes mencionada, sin importar su nacionalidad o situación migratoria.

^{7/} Las cifras incluyen a los migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos, a los cuales se les brindó atención médica, social y/o jurídica.

^{8/} Las acciones conjuntas entre los Grupos Beta y las diversas dependencias a favor de los migrantes que se dirigen hacia Estados Unidos incluyen las relacionadas a la asistencia médica y/o social y a la búsqueda de personas reportadas como extraviadas.

^{9/} De los 21 Grupos Beta, 5 (Ariaga, Palenque, Tuxtla, Acuña e Ixtépec) se encuentran operando aunque están en proceso de formalización.

Nota: Los Grupos Beta, son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica.

Información preliminar.

Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada por la Dirección de Protección al Migrante (Grupos Beta) del INM.

Tabla Anexo 7-12
Migrantes Repatriados Atendidos por los Grupos Beta, 2002-2012

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beta Mexicali	30	0	0	2354	42289	33315	117	4128	3977	11676	7906
Beta Tecate	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	0
Beta Tijuana	1541	30838	34471	38508	32145	9691	8845	17442	35666	33069	18722
Beta Arriaga									0	0	0
Beta Comitán	40	170	74	69	33	3,725	8,448	6,801	2,376	100	0
Beta Palenque									0	0	2
Beta Tapachula	577	613	895	803	790	349	160	133	0	0	0
Beta Tuxtla									0	0	0
Beta Cd. Juárez	17	1,005	305	1,262	2,326	11,571	14,656	20,212	5,100	6,077	5,125
Beta Puerto Palomas					378	11	5	22	35	5	9
Beta Acuña									18382	34640	39252
Beta Piedras Negras	21,172	9,997	8,786	9,978	8,015	2,989	9,977	15,185	2,803	6,651	2,274
Beta Ixtepec									14	11	0
Beta Agua Prieta	243	61	2,892	4,025	1,303	1,708	546	2,421	7,339	2,502	7,444
Beta Nogales	35,455	21,800	27,552	60,200	16,434	5,664	31,637	43,058	20,841	13,078	20,740
Beta San Luis Río Colorado			11265	1598	337	272	178	902	22283	3075	3636
Beta Sásabe	0	0	0	0	0	0	13	0	0	0	0
Beta Sonoyta			29	5	0	12	1	1	0	0	1
Beta Tabasco	193	218	417	434	6,284	2,266	2,060	6,070	247	0	0
Beta Matamoros	484	2,760	609	640	1,788	3,256	6,240	11,540	26,900	54,327	60,231
Beta Acayucan	2	7	111	126	163	75	30	1	0	0	0

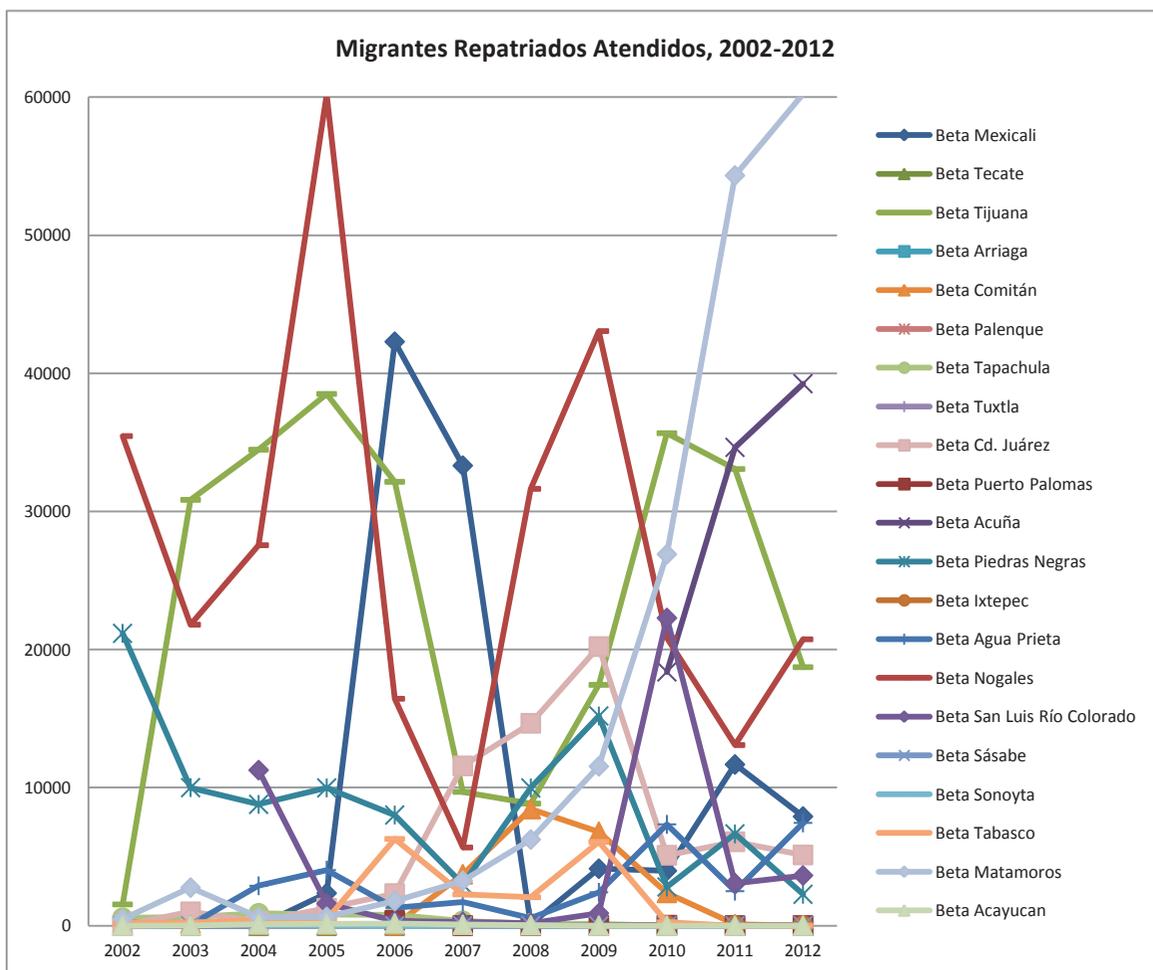


Tabla Anexo 7-13

Migrantes Lesionados o Heridos Atendidos por los Grupos Beta, 2002-2012

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beta Mexicali	6	0	0	3	1	0	1	0	0	6	4
Beta Tecate	4	14	10	13	12	12	12	8	15	1	9
Beta Tijuana	30	10	42	50	51	80	64	23	9	6	18
Beta Arriaga									15	9	18
Beta Comitán	38	62	44	27	67	48	30	28	34	6	26
Beta Palenque									3	11	15
Beta Tapachula	163	156	241	222	180	90	63	75	2	3	1
Beta Tuxtla									24	9	17
Beta Cd. Juárez	10	3	3	1	11	13	16	5	6	25	6
Beta Puerto Palomas					9	2	2	0	3	1	2
Beta Acuña									51	56	48
Beta Piedras Negras	44	114	74	99	59	20	37	27	21	35	13
Beta Ixtepec									5	31	26
Beta Agua Prieta	15	18	21	11	25	29	129	195	208	112	188
Beta Nogales	86	107	293	1,022	213	128	175	262	329	269	425
Beta San Luis Río Colorado			7	7	5	11	3	7	6	7	38
Beta Sásabe	12	24	6	4	3	5	7	9	8	11	9
Beta Sonoyta			0	0	1	1	0	2	1	1	0
Beta Tabasco	23	28	48	85	139	97	50	70	21	15	22
Beta Matamoros	10	44	21	13	11	14	18	21	13	16	8
Beta Acayucan	47	50	25	69	26	27	4	5	25	123	718

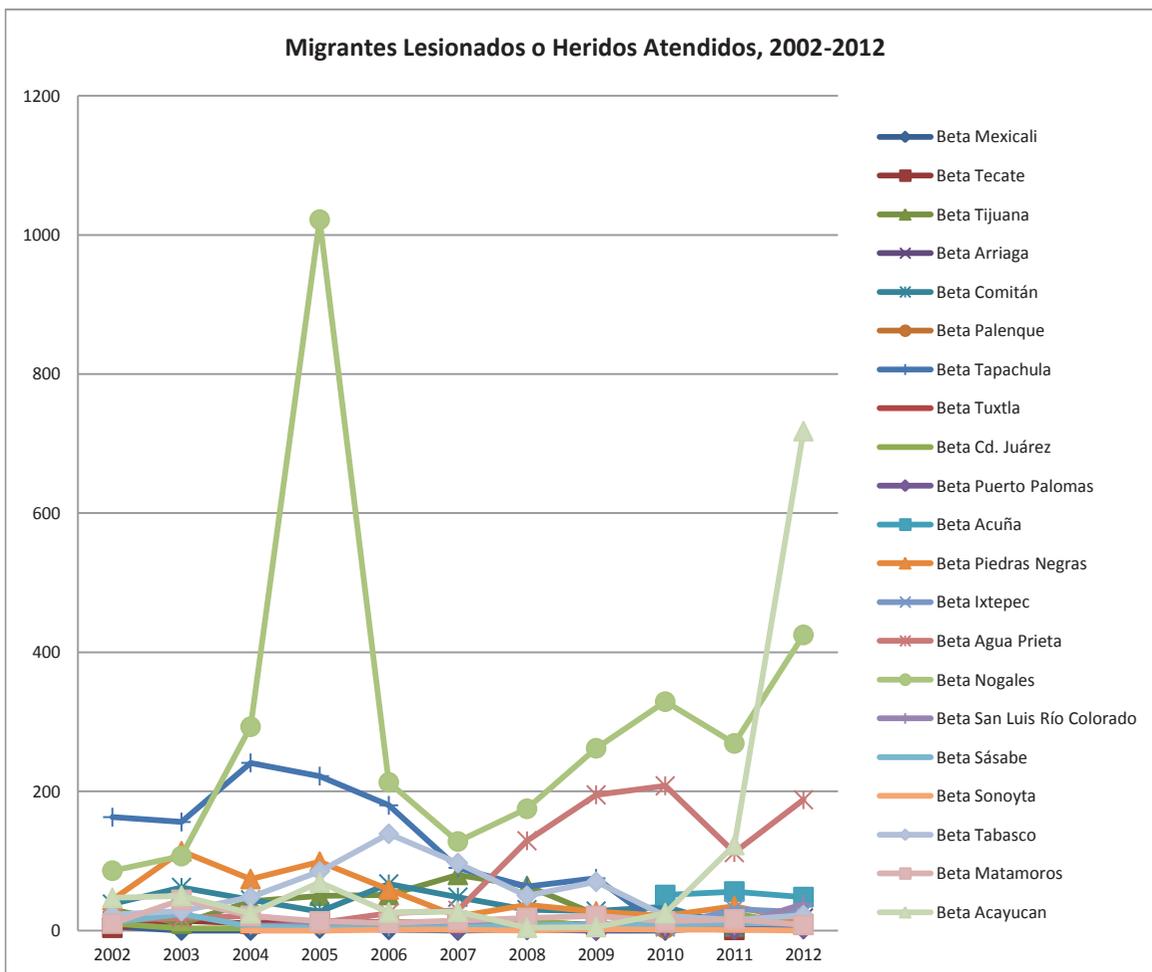


Tabla Anexo 7-14
Migrantes que Presentaron Queja ante los Grupos Beta, 2002-2012

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beta Mexicali	19	8	13	0	1	0	0	0	0	0	0
Beta Tecate	92	48	42	84	98	69	19	3	17	16	13
Beta Tijuana	677	49	70	157	112	105	110	2	29	12	39
Beta Arriaga									3	2	2
Beta Comitán	121	94	65	43	32	56	220	47	40	13	9
Beta Palenque									7	27	17
Beta Tapachula	309	183	168	98	100	62	70	32	5	4	8
Beta Tuxtla									41	3	6
Beta Cd. Juárez	10	15	3	14	2	5	1	1	1	0	0
Beta Puerto Palomas					9	4	0	0	1	1	1
Beta Acuña									0	0	0
Beta Piedras Negras	12	3	1	5	5	0	0	0	4	3	2
Beta Ixtepec									0	0	0
Beta Agua Prieta	7	6	5	14	1	1	0	4	5	2	0
Beta Nogales	46	2	37	20	0	0	3	1	0	1	1
Beta San Luis Río Colorado			0	0	13	7	0	0	0	1	0
Beta Sásabe	7	68	2	1	0	0	0	2	37	5	0
Beta Sonoyta			0	1	1	0	0	0	0	0	0
Beta Tabasco	35	37	47	118	55	27	9	8	1	33	52
Beta Matamoros	19	8	11	4	2	8	5	5	6	10	2
Beta Acayucan	12	33	33	20	0	2	0	0	0	0	0

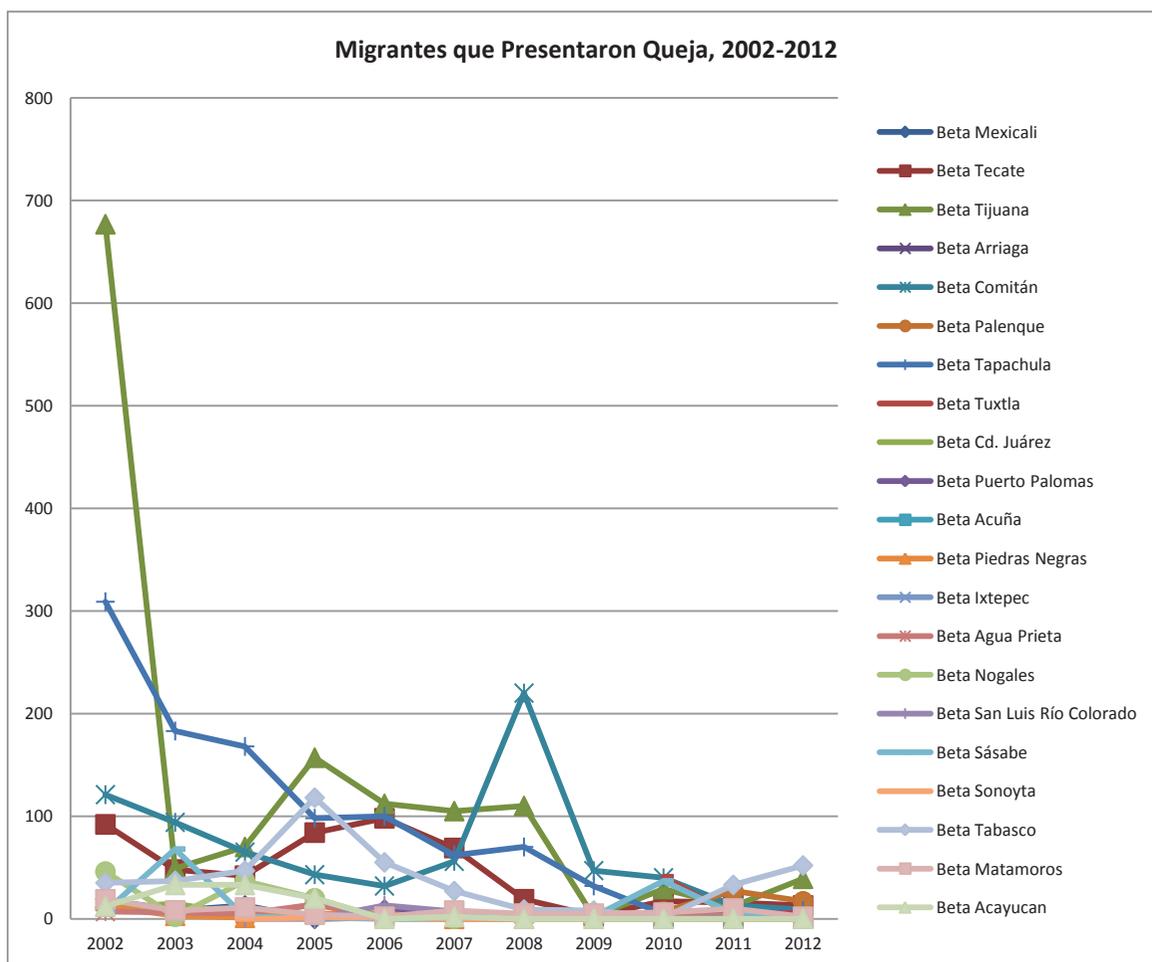


Tabla Anexo 7-15

Migrantes que Recibieron Orientación por parte de los Grupos Beta, 2002-2012

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beta Mexicali	3571	5315	4467	5231	3094	2880	3350	5258	5169	12253	8401
Beta Tecate	3844	4905	3002	2116	2343	2899	2653	2024	1951	1351	1053
Beta Tijuana	36592	62128	41339	46393	35537	14618	17588	27930	42185	35785	21498
Beta Arriaga									4378	3746	8200
Beta Comitán	23,463	20,764	35,247	31,041	21,822	47,416	43,102	25,354	13,162	11,545	16,830
Beta Palenque									2739	7796	16444
Beta Tapachula	38,960	27,480	153,575	173,675	145,947	31,008	12,753	12,161	9,963	6,573	5,078
Beta Tuxtla									14165	15455	13611
Beta Cd. Juárez	4,189	11,174	8,000	14,426	9,664	15,390	17,341	22,249	5,450	6,381	5,494
Beta Puerto Palomas					11215	2553	740	811	636	317	424
Beta Acuña									18906	34784	40078
Beta Piedras Negras	31,332	17,780	15,342	16,547	17,083	7,950	17,094	22,630	7,965	10,123	4,738
Beta Ixtepec									367	4574	10203
Beta Agua Prieta	13,810	21,274	30,426	23,478	13,135	4,609	6,354	10,607	10,037	4,660	8,242
Beta Nogales	3,509	22,158	28,480	44,964	20,179	19,477	33,311	46,157	23,279	18,143	26,518
Beta San Luis Río Colorado			12424	6955	5317	5478	2994	1733	2310	3181	3973
Beta Sásabe	82,481	254,208	291,955	346,699	295,971	108,384	13,427	18,860	9,833	7,705	11,612
Beta Sonoyta			1163	10859	8120	5998	2990	3323	1739	1610	738
Beta Tabasco	5,583	5,640	15,594	26,102	23,772	20,781	14,776	13,968	13,428	34,105	36,337
Beta Matamoros	16,578	17,077	9,335	4,074	2,507	4,021	6,511	11,871	27,788	55,054	62,857
Beta Acayucan	4,495	10,517	10,695	16,496	14,406	7,601	9,862	5,685	11,067	11,727	21,275

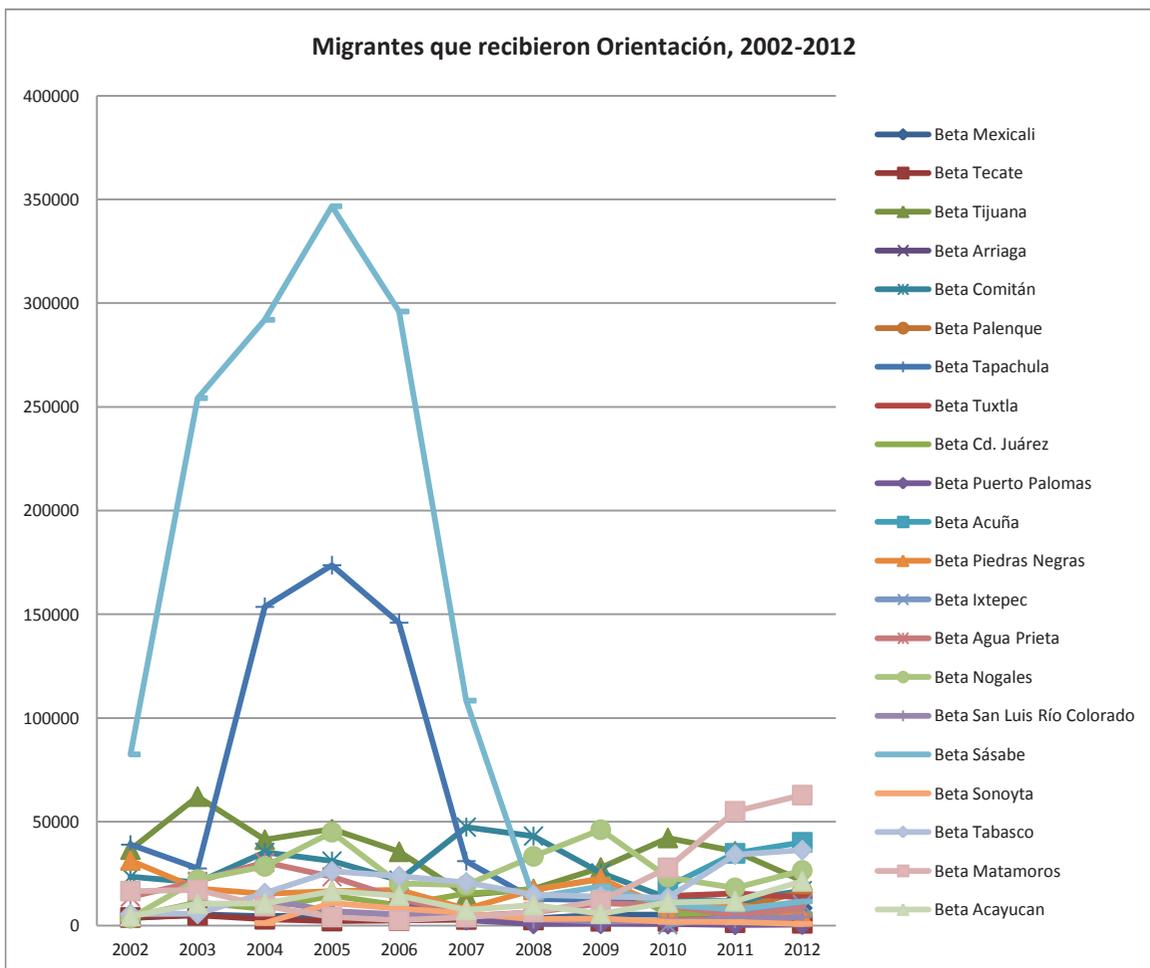
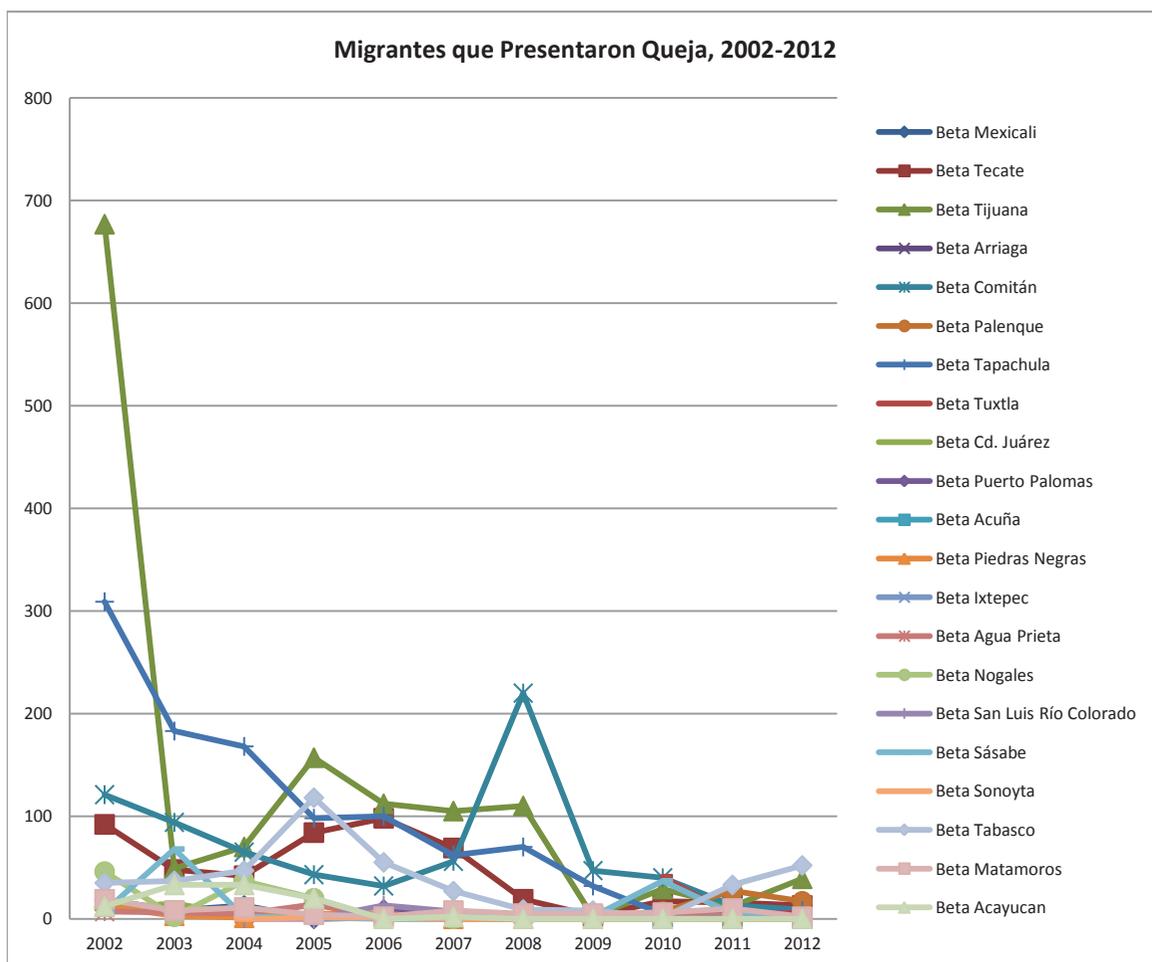


Tabla Anexo 7-16
Patrullajes Realizados por los Grupos Beta, 2002-2012

Grupos Beta	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Beta Mexicali	19	8	13	0	1	0	0	0	0	0	0
Beta Tecate	92	48	42	84	98	69	19	3	17	16	13
Beta Tijuana	677	49	70	157	112	105	110	2	29	12	39
Beta Arriaga									3	2	2
Beta Comitán	121	94	65	43	32	56	220	47	40	13	9
Beta Palenque									7	27	17
Beta Tapachula	309	183	168	98	100	62	70	32	5	4	8
Beta Tuxtla									41	3	6
Beta Cd. Juárez	10	15	3	14	2	5	1	1	1	0	0
Beta Puerto Palomas					9	4	0	0	1	1	1
Beta Acuña									0	0	0
Beta Piedras Negras	12	3	1	5	5	0	0	0	4	3	2
Beta Ixtepec									0	0	0
Beta Agua Prieta	7	6	5	14	1	1	0	4	5	2	0
Beta Nogales	46	2	37	20	0	0	3	1	0	1	1
Beta San Luis Río Colorado			0	0	13	7	0	0	0	1	0
Beta Sásabe	7	68	2	1	0	0	0	2	37	5	0
Beta Sonoyta			0	1	1	0	0	0	0	0	0
Beta Tabasco	35	37	47	118	55	27	9	8	1	33	52
Beta Matamoros	19	8	11	4	2	8	5	5	6	10	2
Beta Acayucan	12	33	33	20	0	2	0	0	0	0	0



El Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración

se terminó de producir, en forma digital,
el 15 de diciembre de 2013 en México, Distrito Federal.

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un actor clave en la gestión de la migración que se ha caracterizado por su hermetismo y opacidad institucional. Esta opacidad contradice su obligación legal de transparentar e informar acerca de su desempeño, al mismo tiempo que obstaculiza la construcción de mecanismos que favorezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Siendo el INM la dependencia gubernamental con el mandato de aplicar el marco normativo migratorio y de atender de manera directa a los migrantes con o sin documentos y ante los indicios de una falta de estructura institucional sólida y frente a la evidencia de que se cometen violaciones a los derechos humanos de los migrantes de manera sistemática, Insyde A.C. consideró indispensable realizar un diagnóstico profundo del INM que permita formular propuestas puntuales para mejorar la función, los sistemas y procedimientos de actuación de los agentes con el fin de disminuir las violaciones a derechos humanos que, de manera sistemática, se cometen en contra de la población migrante que transita por México. La presente publicación constituye el primer estudio integral del INM y examina diversos aspectos de la gestión institucional, así como los procedimientos y prácticas en las áreas de protección y asistencia, control y verificación migratoria, la detención migratoria y la deportación de los migrantes indocumentados.

ISBN: 978-607-96198-5-5



9 786079 619855