

**DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, EL QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO: QUE EXHORTA AL COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN A CUMPLIR EFICAZMENTE EL “ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS NORMAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN”.**

**COMISIÓN DE GOBERNACIÓN**

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN A DIVERSAS PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EN MATERIA MIGRATORIA.

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Gobernación de la LXI Legislatura del Senado de la República, le fueron turnadas para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, diversas proposiciones con Punto de Acuerdo en relación con el cumplimiento de la normatividad en materia migratoria.

Esta Comisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 90, 94 apartado 1 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto por los artículos 182, 188, 190, 191 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente Dictamen, con base en la siguiente:

**METODOLOGÍA**

Esta Comisión encargada del análisis y dictamen de las diversas proposiciones con Punto de Acuerdo, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo titulado "Antecedentes", se da constancia del trámite dado a las proposiciones objeto del presente dictamen, así como del recibo y turno para el dictamen de las mismas.

En el apartado denominado "Contenido de las Proposiciones" se exponen los motivos y alcances de las propuestas en estudio, y se hace una breve referencia a los temas que las componen.

En el capítulo titulado "Consideraciones", los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del dictamen.

**ANTECEDENTES**

PRIMERO.- En sesión celebrada por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el día 14 de julio de 2010, el Senador Francisco Herrera León, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal a diseñar e implementar un sistema integral de capacitación y formación del personal migratorio que permita atender de manera eficaz y con estricto respeto a los derechos humanos, los flujos de extranjeros que transitan o radican en nuestro país.

El día 7 de septiembre de 2010, la Mesa Directiva turnó la proposición anteriormente aludida a la Comisión de Gobernación, para su examen y elaboración del dictamen respectivo.

SEGUNDO.- En sesión ordinaria celebrada por el Pleno de la Cámara de Senadores, el día 14 de octubre de 2010, la Senadora Claudia Sofía Corichi García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó propuesta con Punto de Acuerdo por el que se exhorta al Comisionado del Instituto Nacional de Migración a cumplir eficazmente el acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva turnó la proposición antes mencionada a la Comisión de Gobernación, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

## **CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES**

PRIMERO.- En su proposición, el Senador Francisco Herrera León expresa que el fenómeno migratorio es una acelerada dinámica que obliga a implementar reformas legislativas, de políticas públicas y de rediseño de sus estructuras a fin de atender con mayor eficacia los flujos de personas. Sin embargo, señala que en México existe un desconocimiento e inexperiencia sobre el tema y persisten prácticas que vulneran los derechos humanos. Indica que se cometen abusos en los tres niveles de gobierno en contra de migrantes.

Además, señala que el personal del Instituto Nacional de Migración (INM) no está debidamente capacitado y no cumple con el perfil exigido. Sostiene que de acuerdo con la Norma para la Capacitación de Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2005, se define capacitación como “el proceso por el cual una persona es inducida, preparada y actualizada para el eficiente desempeño de su puesto y/o para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad o de naturalezas diversas, así como, en su caso, para facilitar la certificación de las capacidades requeridas para el puesto que ocupe.” Por lo anterior, manifiesta que la formación que recibe el personal del INM se limita a cursos improvisados de adiestramiento al personal migratorio, lo cual no es un plan integral.

Afirma que existe improvisación en la mayoría de los delegados del INM, pues son seleccionados sin contar con experiencia y conocimiento de la materia migratoria. Así, estima que esta situación genera invasión de esferas de competencia, que se incurra en abusos de autoridad, se violen garantías constitucionales y derechos humanos de los migrantes.

Finalmente, sostiene que es necesario definir, desarrollar y ejecutar programas de capacitación en el INM, acordes con las condiciones actuales de México.

SEGUNDO.- La Senadora Claudia Sofía Corichi García señala, en su proposición, que dentro de los objetivos del marco jurídico del Instituto Nacional de Migración se encuentra brindar servicios migratorios hacia los migrantes legales, pero también detectar y procesar para su expulsión o regularización migratoria a los migrantes ilegales. Sin embargo, manifiesta la proponente que la seguridad de los migrantes se ha visto afectada por los problemas de inseguridad.

Por otro lado, indica que el marco normativo de las estaciones migratorias se establece la forma y el procedimiento en que deben conducirse. Sin embargo, sostiene, en la práctica existe un funcionamiento deficiente de las referidas estaciones. Esto se atribuye a la falta de cumplimiento del Acuerdo por el que se Emiten las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias del Instituto Nacional de Migración. Por lo anterior, afirma que México incumple con la responsabilidad legal, nacional e internacional, de ejercer la diligencia debida para respetar, proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes, transmigrantes y emigrantes que atraviesan por territorio nacional.

## **CONSIDERACIONES**

PRIMERA.- Esta comisión dictaminadora considera que por la identidad de materia y propósitos que fundamentan las proposiciones señaladas en el apartado denominado “Antecedentes”, es procedente su análisis y dictamen en conjunto.

Los integrantes de esta dictaminadora compartimos con los proponentes la preocupación que anima los puntos de acuerdo que se analizan, ante la creciente problemática que enfrenta el tema migratorio en México. En específico, los puntos relacionados con el diseño y la implementación de un sistema integral de capacitación y formación de personal migratorio, y el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración.

SEGUNDA.- Para el propósito del presente dictamen la comisión dictaminadora estima necesario determinar cuál es la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que cuenta con las atribuciones para conocer de los asuntos relacionados con la migración y, en específico, con los inmigrantes.

Al respecto, el artículo 27, fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal indica que a la Secretaría de Gobernación le corresponde el despacho de los asuntos relacionados con el trámite de lo relativo a la aplicación del artículo 33 constitucional (antes citado).

Asimismo, la Ley General de Población en su artículo 7 señala lo siguiente:

Artículo 7o.- Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios;

Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos;

Aplicar esta Ley y su Reglamento; y

Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley.

El propio Reglamento de la Ley General de Población (LGP) dispone en sus artículos 134, 135 y 137 que el Instituto Nacional de Migración (INM) deberá trazar los objetivos de flujos migratorios que requiere el país, así como cuidar en todo momento, al ejercer sus funciones, el respeto a los derechos humanos de los migrantes. [1]

El artículo 195 del Reglamento de la LGP indica que el INM está facultado para ejercer las funciones de verificación y vigilancia correspondientes sobre los extranjeros en los siguientes términos:

Artículo 195.- De conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 151 de la Ley, la Secretaría, a través del personal de los servicios migratorios y de la Policía Federal Preventiva, tendrá facultad para ejercer sobre los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el país, las funciones de verificación y vigilancia que correspondan.

Las autoridades migratorias substanciarán los procedimientos correspondientes y aplicarán las sanciones establecidas en la Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por otros ordenamientos legales, observando en todo caso, el respeto a los derechos humanos, y con apego a los procedimientos legales correspondientes.

Para el procedimiento de verificación y vigilancia será aplicable supletoriamente lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, los artículos 55 y 56 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación señalan que el INM es un órgano técnico desconcentrado que tendrá facultades sobre los asuntos migratorios (planeación, ejecución, control, supervisión, evaluación). [2] Las atribuciones específicas del INM se establecen en el artículo 57 del Reglamento Interior citado. [3]

Resulta importante apuntar que el numeral 58 del Reglamento Interior da cuenta de los órganos directivos del INM:

Artículo 58.- El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado, quien será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.

Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales.

Finalmente, las atribuciones del Comisionado del INM están establecidas en el artículo 62 del Reglamento Interior:

Artículo 62.- Son atribuciones del Comisionado del Instituto Nacional de Migración:

Fungir como Secretario del Consejo Técnico del Instituto Nacional de Migración;

Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia;

Solicitar a las autoridades competentes, con apego a las disposiciones legales aplicables, información sobre la situación que guarda la evolución del fenómeno migratorio, en su ámbito de competencia;

Establecer la coordinación con autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales o delegacionales que participen en la promoción y control de flujos migratorios;

...

Informar periódicamente al Secretario de Gobernación y al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, sobre el desempeño de las funciones del Instituto y de los resultados alcanzados en la aplicación de las políticas tendientes a alentar y controlar los flujos migratorios;

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;

Ejercer los recursos que aporten los sectores público, social y privado derivados de convenios para la realización de proyectos o programas específicos en materia migratoria;

...

Proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas de tipo financiero, que permitan el desarrollo y la debida continuidad de los programas, proyectos y acciones institucionales, así como de infraestructura básica para la operación sustantiva del Instituto;

a XV. ...

Del conjunto de normas transcritas se concluye lo siguiente: a) Las funciones relacionadas con la actividad migratoria están conferidas a la Secretaría de Gobernación; b) La Secretaría de Gobernación ha delegado el conjunto de funciones, facultades y atribuciones que le fueron conferidas en un órgano desconcentrado denominado Instituto Nacional de Migración; 3) El INM es, entonces, la autoridad competente para hacerse cargo de los problemas y eventualidades relacionadas con la materia migratoria; 4) El Comisionado del INM es quien debe informar sobre las acciones realizadas por el INM en el marco de las atribuciones que le han sido conferidas; y 5) En el ejercicio de sus facultades el INM debe actuar siempre en estricto apego al respeto de los derechos humanos.

TERCERA.- Debe sostenerse que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, garantiza la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en territorio nacional, sin distinción de su nacionalidad. Asimismo, el Estado mexicano ha suscrito y ratificado diversos tratados internacionales que forman parte de la Ley Suprema de la Unión y en los cuales se establece con claridad la defensa y el respeto a los derechos humanos de las personas, sin distinciones que resulten discriminatorias (como la nacionalidad, raza, creencias religiosas, sexo, preferencias, etc.). Además, diversas leyes, entre las que se encuentra la Ley General de Población disponen el respeto a los derechos humanos de las personas, en general, y de los migrantes, en particular. Finalmente, en esa tesitura se expresan distintos reglamentos como el Reglamento de la Ley General de Población y el reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

El respeto a los derechos humanos de los migrantes no es un asunto trivial. Los mexicanos como sociedad conocemos de manera directa los daños que ocasiona la violación a los derechos humanos de los migrantes, porque nuestros connacionales han sufrido, en otras latitudes, trasgresiones a sus derechos. Por ello, en este asunto hay que ser enérgicos y exigir el respeto cabal y sin cortapisas a los derechos humanos de los migrantes que se encuentran en nuestro país. Actuar de otra forma, sería ser incongruentes con lo que pedimos y exigimos hacia el exterior.

En ese sentido, hay que apuntar que el 7 de octubre de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración. En el Acuerdo referido se disponen el conjunto de reglas que deben observarse cuando, como medida de aseguramiento, se aloje a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional y que deban ser expulsados y/o repatriados, conforme a las disposiciones legales aplicables.

En la norma aludida se dispone en los artículos 6, 9, 10, 16, 17 y 25 que las funciones y atribuciones que ejerzan las autoridades migratorias encargadas del funcionamiento de las estaciones migratorias deberán respetar los derechos humanos de los migrantes. A quienes integramos esta dictaminadora nos parece relevante que se cumpla el Acuerdo antes referido en todos sus términos. Ello con el fin de evitar violaciones a los derechos con que cuenta toda persona.

CUARTA.- Sin duda, el ejercicio legal de las atribuciones que tiene conferidas una autoridad requiere necesariamente de servidores públicos profesionales y comprometidos con sus tareas. El establecimiento de un servicio de carrera que remplace la improvisación por la profesionalización y la responsabilidad en el servicio público ha sido un reclamo y una exigencia constante de la sociedad hacia el gobierno.

En virtud de ello, el 10 de abril de 2003, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Con la creación de esta Ley y la reforma a otras piezas legales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se planteó dar por terminada la época en que los puestos del servicio público estaban sujetos a otros criterios distintos del mérito profesional.

Con la intención de robustecer los métodos de capacitación del personal del servicio público, fue publicada el 2 de mayo de 2005, en el Diario Oficial de la Federación, la Norma para la capacitación de los servidores públicos. En ella se dispone como objetivo lo siguiente: “Establecer las disposiciones que permitan a las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal diagnosticar, planear, operar, evaluar y dar seguimiento al proceso de capacitación de los servidores públicos y de los servidores públicos de carrera sujetos a la aplicación de la presente Norma que contribuya a su desarrollo y profesionalización”.

Resulta claro que con la publicación de la Norma citada se pretendió definir criterios que permitan conocer y mejorar el desempeño de los servidores públicos federales. Así, en caso de que exista una duda fundada relacionada con los trabajos del personal migratorio por estimarse que son inexpertos o no cuentan con los conocimientos necesarios, es necesario que esa duda sea aclarada y despejada para evitar suspicacias en las tareas que desarrolla el Instituto Nacional de Migración.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, 90, 94 apartado 1 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 182, 188, 190, 191 y demás relativos aplicables al Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

## **PUNTO DE ACUERDO**

ÚNICO.- El Senado de la República exhorta al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, C. Salvador Beltrán del Río Madrid, a cumplir eficazmente el “Acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración”.

Asimismo, se solicita rinda un informe sobre las acciones implementadas en materia de capacitación del personal migratorio.

DADO EN EL SALÓN DE PLENOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES, EN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A 16 DE NOVIEMBRE E 2010.

## **COMISIÓN DE GOBERNACIÓN**

[1] Artículo 134.- El Instituto tendrá, entre otros, los objetivos siguientes:

- I. Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario, y
- 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.

Artículo 135.- El Instituto proporcionará los lineamientos para la elaboración de los programas de difusión e información en materia de migración de nacionales y extranjeros.

Artículo 137.- La Secretaría podrá 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.

[2] Artículo 55.- El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado 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, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.

Artículo 56.- El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal.

Lo anterior se entiende exceptuando aquellas facultades que de manera expresa reservan las disposiciones legales y reglamentarias de la materia al titular de la dependencia o al Subsecretario correspondiente y sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades que competan a ambos servidores públicos.

[3] Artículo 57.- A fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto tiene las siguientes atribuciones:

I. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;

II. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;

III. a XII. ...

XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;

XIV. a XVII. ...

XVIII. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;

XIX. 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;

XX. ...

XXI. ...

XXII. Formular las denuncias y querellas que legalmente procedan y otorgar el perdón en aquellos delitos que se persiguen por querrela;

XXIII. a XXVIII. ...

XXIX. Realizar acciones orientadas a prevenir delitos previstos en la Ley General de Población;

XXX. ...

XXXI. Las demás funciones que las disposiciones legales y normas aplicables, así como aquéllas que le confiera el titular del ramo, dentro de la esfera de sus facultades.