

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DE LA CERTIFICACIÓN Y LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA CARRERA MIGRATORIA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ROCÍO ESMERALDA REZA GALLEGOS Y LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe diputada federal Rocío Esmeralda Reza Gallegos y las y los diputados, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXV Legislatura; con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Honorable Asamblea, la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley de Migración, en materia de fortalecimiento de la certificación y la profesionalización de la carrera migratoria**, conforme a la siguiente.

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema a resolver con la propuesta

Es un hecho ampliamente reconocido por la comunidad internacional, que la política migratoria es una responsabilidad compartida entre los gobiernos de los distintos países que tienen que ver con este tipo de fenómenos y que diariamente ven pasar por sus fronteras a miles de personas en calidad de migrantes.

Y es precisamente con base en esa aceptación y el reconocimiento de esa responsabilidad, que se deriva el incipiente esfuerzo que están desarrollando los países agrupados en los organismos internacionales que atienden el tema migratorio, con la reiterada recomendación a sus agremiados, de implementar prácticas que en otras latitudes han resultado exitosas.

En esta tónica, las instituciones nacionales que tienen en sus manos la implementación de las políticas públicas en la materia, deben imprimir un mayor énfasis en la capacitación y profesionalización de su capital humano, tendientes a lograr una mejor gestión en el rubro que nos ocupa; de forma tal que resulte más sencillo trabajar en la protección y garantías suficientes para que puedan ser respetados los derechos humanos de las personas migrantes que transitan en situación irregular, así como en la conservación de la gobernabilidad democrática y el estado de derecho de la zona que se trate, todo esto sin descuidar, por supuesto, el cumplimiento del resto de sus obligaciones en la materia.

De lo anterior se deriva, que el estado mexicano debe tener muy presente que bajo el principio de la cooperación internacional, resulta prioritaria la línea del fortalecimiento de la relación con los diversos países, esto con el objeto de atender eficientemente el fenómeno migratorio, emprendiendo acciones dirigidas a resolver las causas que dan origen a la migración, pero paralelamente se debe continuar en la línea de asegurar que el flujo de personas por México sea seguro, ordenado y regular, con respeto irrestricto a los derechos humanos y en ejercicio soberano de una dirección profesional y atinada sobre la política exterior.¹

Prueba de lo anterior, son las acciones que se llevan a cabo por instituciones serias y responsables como lo es Human Rights Watch y otras similares, en donde se nos pone la muestra de que se puede llegar a ser altamente profesional en el tema migratorio, al defender los derechos de las personas en todo el mundo, evitando políticas excesivas, exponiendo ampliamente las situaciones que deben ser revisadas, así como poniendo presión sobre quienes tienen en sus manos el diseño y aplicación de las distintas acciones, a fin de que se respetan los derechos y se asegure la justicia en las mejores condiciones normativas para todos aquellos actores que intervienen en los procesos.

Y así es como en el marco de estas condiciones imperantes, tenemos que la enorme cantidad de migrantes en su conjunto, -en donde desafortunadamente están incluidas muchísimas personas y familias mexicanas- reflexionan constantemente en el sentido de que su cotidianidad es imposible de afrontar, así es que ven como la única opción viable para su desarrollo y solvencia económica, la de migrar, con la intención de solicitar asilo en un país vecino.²

Por todo ello, y considerando de manera especial la difícil situación que vive la población migrante, -incluyendo inseguridad, crisis política prolongada, e inestabilidad económica- que las personas que se ven forzadas a transitar, deben contar con la necesaria oportunidad de ser tratados con todo profesionalismo por personal que ha sido cuidadosamente seleccionado, desarrollado y calificado.

Con esa intencionalidad se ha preparado la presente propuesta y con el objetivo principal de fomentar el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y servidores públicos que forman parte de esas instituciones mexicanas y cuya labor fundamental es la de proveer los mejores servicios y brindar atención de primera calidad a las poblaciones en contextos de movilidad migratoria.

En congruencia con lo anterior, cabe señalar que este componente legislativo, busca que las instituciones consagradas al tema migratorio, de forma complementaria a las tareas que emprenden día con día, analicen y adquieran nuevas habilidades y competencias a través de la promoción de reformas que les permitan vincularse y complementar su actuar para atender el fenómeno migratorio de manera integral, transversal, interinstitucional y con enfoque de derechos humanos.³

Como consecuencia de la adquisición y perfeccionamiento de las habilidades que nos ocupan, es de resaltarse que el fortalecimiento de las instituciones debe considerar de forma preponderante al capital humano, toda vez que éste funge como motor de las principales acciones que deben de emprenderse.

Por ello es necesario consolidar el Servicio Profesional de Carrera Migratoria, así como capacitar y profesionalizar permanentemente al personal de acuerdo con los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos, género, igualdad y transparencia, e implementar medidas para aprovechar sus competencias y habilidades a fin de incentivar y generar oportunidades de permanencia y desarrollo.⁴

En síntesis, los objetivos que se buscan a través de la presentación de esta propuesta, son los que tienen que ver con la posibilidad de lograr la integración a la Ley de Migración, del concepto preciso de Servicio Profesional de Carrera Migratoria; detallar con mayor precisión las características con las cuales debe trabajar el Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, como lo son su integración y atribuciones; ampliar las facultades del Centro de Evaluación, incluyendo las de comprobar el perfil de competencia laboral en un puesto determinado; adicionar integrantes al Centro de Evaluación, así como integrar algunos principios de actuación, para mejorar el trabajo de los servidores públicos en el tema migratorio.

II. Marco conceptual

Con la intención de lograr una mayor comprensión de los distintos términos que vienen incluidos a lo largo de esta propuesta, a continuación, se detallan los más importantes.

En este orden de ideas, resaltaremos en primer término lo que se entiende para efectos de este proyecto por principio de **imparcialidad**, en donde tomaremos como válido lo que dice el Diccionario de la Real Academia Española en el sentido de que a la falta de designio o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, imparcialidad es lo que nos permite juzgar o proceder con rectitud.

Paralelamente se refiere también y coinciden las opiniones en la línea de que el término de imparcialidad encuentra plena aplicación en materia disciplinaria y complementariamente tiene como finalidad evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de su propia causa”.

En el tema de la **discrecionalidad administrativa** estamos haciendo alusión a los límites de actuación de la Administración Pública, dentro de los cuales ésta se ha de mover para tomar sus decisiones en aquellos casos en los que la potestad administrativa no viene claramente delimitada por la Ley.

Una de las problemáticas más importantes en la puesta en marcha de algunos servicios de carrera es la **simulación de procesos** y con esto nos estamos refiriendo a la capacidad de fingir o pretender un trato preferencial hacia ciertos concursantes para ocupar los vacantes o puestos, la nula o escasa transparencia en el desarrollo de las actividades, la corrupción en los informes, las irregularidades encontradas en el cumplimiento de las condiciones pactadas, la realización de proyectos distintos e incompletos, incumplimiento de tiempo, calidad etcétera.

Por lo que hace a la **competencia laboral** en un puesto determinado, entendemos que es la que tiene que ver con los conocimientos y las habilidades necesarios para lograr su desarrollo de la mejor forma posible, pretendiendo que estos sean suficientes para responder satisfactoriamente a la demanda de una tarea o actividad, cumpliendo con los parámetros y los objetivos establecidos por una institución o empresa respecto del puesto en cuestión.

En el caso de México, contamos con una institución destinada a lograr esa estandarización, como lo es el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales

-CONOCER- cuya principal labor es la de coordinar y promover el Sistema Nacional de Competencias, esto para que México cuente con los empresarios, los trabajadores, los docentes, estudiantes y servidores públicos más competentes.

Ya para los rubros que tienen que ver con migración, integraremos que **la política migratoria del Estado Mexicano** es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados, que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.⁵

Por otro lado, consideraremos que, en nuestro país, **migrante** es todo aquel individuo que sale, transita o llega al territorio de un estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación. De forma complementaria tenemos que **estación Migratoria**, es la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación personal.

Otros autores refieren que estaciones migratorias, son los lugares establecidos o habilitados por la Secretaría de Gobernación por conducto del Instituto Nacional de Migración para el alojamiento temporal de las personas en contexto de migración que no puedan acreditar su situación migratoria regular en el país.⁶

Por otro lado, tomamos nota de que **retorno asistido** es 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.

Paralelamente tenemos que **situación migratoria**, es la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. En esencia se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular, cuando ha cumplido totalmente con dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas.

Por lo que respecta al término **trámite migratorio**, estaremos haciendo alusión a cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria, para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio de carácter migratorio a fin de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del Instituto.

Que por lo que hace a las autoridades en la materia, el **Instituto Nacional de Migración**, es el órgano que funge como el ente encargado de ejecutar la política migratoria del país, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a la par de su obligación de promover la implementación de nuevos modelos de atención migratoria, con pleno respeto a los derechos humanos de las personas, en un contexto de movilidad internacional.

III. Marco jurídico

En el entendido de que toda persona que quiera gozar de las libertades para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional de nuestro país, necesariamente deberá considerar -las limitaciones que marca nuestra Norma Suprema, al igual que los tratados y los convenios internacionales de los cuales forme parte el Estado mexicano, además de las leyes y demás disposiciones jurídicas que aplican en la materia- detallaremos a continuación lo que al respecto se determina.

De esta forma, sobresale lo que dicta nuestra Carta Magna en su artículo primero, donde se garantiza el respeto irrestricto a los derechos humanos de toda persona, independientemente de su calidad migratoria, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, y edad, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

Adicionalmente en su artículo No. 11, la propia Constitución es muy clara cuando refiere que el Estado mexicano debe garantizar a los extranjeros el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la disposición de referencia, en los tratados y convenios internacionales de los cuales el estado mexicano forma parte, así como de las disposiciones que señale el marco jurídico en su conjunto, todo esto con independencia de la situación migratoria de la persona que se trate.

Aunado a esto, el artículo 89 Constitucional en su décima fracción, establece que es un principio normativo la conducción de la política exterior a cargo del Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como la cooperación internacional para el desarrollo, incluyendo el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, así como la lucha por la paz y seguridad internacionales.

Por lo que hace al campo de las políticas públicas aplicables, en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, se encuentra determinado el importante compromiso de impulsar el desarrollo sostenible, así como la construcción de mecanismos capaces de atender el fenómeno migratorio. Asimismo, prevé que el Ejecutivo Federal tiene como propósito en la materia, el coadyuvar en la solución del origen de los flujos masivos migratorios procedentes de otras naciones, principalmente de los países de Centroamérica hacia los Estados Unidos, lo que es tarea de todos los entes públicos que conforman la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.⁷

Otro aspecto de relevancia, es el que se refiere a que el 25 de mayo de 2011, -ante los cambios observados de manera reiterada en la dinámica del rubro de la migración y después de un intenso proceso legislativo, finalmente se promulgó la actual Ley de Migración- que señala como propicias las condiciones necesarias para la creación de una nueva política migratoria en la que se busca robustecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras, fortaleciendo de manera gradual la tradición hospitalaria y de refugio que caracteriza a nuestro país, simplificando los procedimientos administrativos migratorios, así como obligando a ofrecer una atención adecuada a las personas en contexto de movilidad, hasta hacer efectiva la política migratoria nacional a través de acciones coherentes y programas integrales, tendientes a cubrir las necesidades propias de un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes como lo es México.⁸

En esta contextualización, los principios que contiene la ley, tienen que ver con el respeto irrestricto a los derechos humanos, a la no criminalización del migrante irregular, con la responsabilidad compartida, con la facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad, la unidad familiar y el interés superior del niño, así como el reconocimiento de los derechos adquiridos de los migrantes y la equidad entre los nacionales y extranjeros.

En esencia, coinciden los expertos en la materia en que la evolución de la ley, tiene que ver en algunos de sus aspectos más importantes, con que en el 2008 se transitó del concepto de migrantes ilegales delincuentes, hacia la reforma legislativa que despenalizó la migración irregular al derogar los artículos 119 a 124 de la Ley General de Población.

Otro antecedente relevante que podemos traer a colocación para efectos de la presente propuesta, es que el 19 de Septiembre del 2019, - considerando que las condiciones sociales y políticas que se presentaban para entonces en el país en materia migratoria, hacían imperante fortalecer la coordinación entre las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, para la inmediata atención y solución correspondiente- se creó, con carácter transitorio, la **Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria**, la cual depende de la Secretaría de Relaciones Exteriores y tiene por objeto fungir como instancia de coordinación de las políticas, programas y acciones que las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal con los que cuenta nuestro país en materia migratoria, todo esto para el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias de coordinación que al efecto establezca la Comisión en dicha materia.

Así pues, la Comisión de referencia está presidida y coordinada por el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con la posibilidad de ser suplido en sus ausencias por el Titular de la Subsecretaría para América Latina y el Caribe o por el servidor público que al efecto designe, paralelamente está integrada por los Titulares de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal, así como las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, de Bienestar, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Turismo, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el Instituto de

Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, el Instituto Nacional de Migración, el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto de Administración de Bienes y Activos y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Es pertinente también recordar, que otro de los esfuerzos de lograr una mejor atención al tema de la migración, es el que tiene que ver con que el 26 de Octubre del 2012, se creó El consejo Consultivo de Política Migratoria, cuyo fin es el de crear y definir la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación como órgano colegiado de consulta y que su principal objetivo es el de 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, en términos de la legislación aplicable.

El Consejo estará? integrado principalmente por:

El Secretario de Gobernación, El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; El Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el Titular de la Unidad de Política Migratoria, el Subsecretarios o su equivalente, de las siguientes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del el Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras importantes personalidades del gremio.

IV. Referentes relevantes del servicio civil de carrera

Como parte de los principales antecedentes tenemos que para el Francés Michel Crozier,⁹ los servicios profesionales de carrera, tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales de Europa de finales del siglo XVIII, cuando los funcionarios pasaron del Servicio a la Corona al servicio del Estado. Una vez establecida la voluntad soberana del pueblo, en reemplazo de los antojos del monarca, dicha voluntad habría de ser ejecutada por servidores públicos obedientes cuyas cualidades de rigor, competencia y responsabilidad, eran particularmente admiradas.

Por otro lado y tomando como base las referencias de Gustavo Quiroga Leos,¹⁰ se tiene que el primer servicio civil fue el prusiano¹¹ y que desarrolló en el siglo XVIII; mismo que surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los XVI, XVII y XVIII, de controlar la democracia. Detalla el autor de referencia, que este servicio aplicaba para los principios modernos de reclutamiento, basados en el mérito, que brinda posibilidades de igual acceso a todos los empleos y que presenta las opciones de una carrera organizada.

En este mismo sentido, Uvalle Berrones,¹² puntualiza que el servicio profesional en Alemania se remonta a la Ley General Prusiana de 1794. Acota de manera precisa, que en esta ordenanza se especifican los derechos y obligaciones de los funcionarios, y se establece de manera formal una relación con el Estado regida por el derecho público. Más allá de eso, continúa su relato explicando que en 1825 ya se garantizaban los derechos de pensión, y también se establece que el requisito primordial para ingresar a la función pública era contar con estudios universitarios. En 1873 se elabora un código funcional basado en valores y requisitos prusianos, que buscaba suprimir la distinción entre funcionarios y empleados públicos debido a que las cuestiones laborales no estaban regidas por la ley sino por regulaciones normales.

Al respecto se puede agregar, que existía la idea de que las virtudes prusianas no solamente se manifestaban a través de sus soldados, sino también y especialmente a través de los servidores públicos, e incluso el rey prusiano se calificaba a sí mismo como “el primer servidor del Estado”.

Siguiendo nuevamente a Quiroga Leos, encontramos que este tipo de servicio apareció ligado a la formación del estado moderno, donde al régimen monárquico le sucede uno republicano que comienza a desarrollar la dicotomía política-administración, basada en la separación de poderes, como en el caso de Francia y Estados Unidos y que legitima al servicio civil de carrera como una función técnica y neutral fuera de pugnas partidistas.

Otro dato importante en materia de los orígenes de estos sistemas, es el que proporciona la Doctora Cecilia Mora Donatto,¹³ cuando refiere que el organismo más antiguo dentro de los servicios de apoyo, es el Congressional Research Service (SRS) del Congreso Estadounidense, toda vez que sus orígenes se remontan a 1800, año en que se fundó la biblioteca del Congreso; pero también refiere que dos años después un incendio destruyó el Capitolio y con eso los acervos que ahí se encontraban.

Paralelamente Estados Unidos acompaña el modelo británico, y en 1833 crea por esa misma época la ley “civil service act” y la “civil service commission” para instaurar el servicio civil de carrera.¹⁴

Un referente más, se tiene en el dato de que Macaulay crea en 1834 en Gran Bretaña “El Civil Service” para reclutar a los funcionarios en base a mérito.¹⁵ Esta se instaura con la finalidad de dar formalidad al frente contra los abusos de la Administración Pública del siglo XVIII, la cual se caracterizaba por otorgar nombramientos como favores, por lo que no había una relación entre la calificación, el nombramiento y la remuneración, ni tampoco se contaba con criterios claros y definidos para realizar el reclutamiento o la evaluación.

Por otra parte, el Español Francisco Longo menciona que en 1855 es cuando en Gran Bretaña se emite el acta de nacimiento del servicio civil, creándose “la Civil Service Commission”, en ésta se nombraron a tres comisionados encargados de examinar a los candidatos a ingresar en la Administración Pública. La comisión tenía que evaluar a los futuros servidores públicos con el fin de determinar su capacidad para desempeñar las funciones del puesto.¹⁶

Lo que es un hecho incontrovertible, es que la ilustración, la revolución inglesa y la francesa y las independencias de los países de América, van a generar la implementación del Estado Liberal de derecho en el cual el monarca y los funcionarios estatales están sometidos al imperio de la Ley, según el resumen de estas grandes épocas que realiza el profesor colombiano William Jiménez.¹⁷ De esta forma, la aparición del derecho administrativo en el siglo XIX, aclara los ámbitos de intervención estatal y su relación con los particulares, pero a la vez servía de garantía para los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los funcionarios públicos.

En este contexto, estos movimientos se fueron extendiendo a lo largo de los países europeos y los americanos durante los siglos XIX y XX.

Con base en todo lo anterior y con la modernidad de la puesta en marcha de manera eficiente en varios Servicios de Carrera en el mundo, resulta muy útil entender la importancia de no quedarnos rezagados como país en el concierto de naciones, así como visualizar la relevancia y el saber cómo se ha resuelto en otras latitudes la forma de administrarse o de organizar la vida pública, con base en mecanismos similares a los que en México se están utilizando.

Al respecto insistimos nuevamente, como ya lo hemos hecho con anterioridad los legisladores provenientes del Estado de Chihuahua, que resulta muy interesante conocer la gran similitud que conservamos en nuestro quehacer público en la región latinoamericana, pero también, se destaca que hay algunos de ellos, que se han adentrado de manera importante en su diseño institucional, tan es así, que han implementado audaces reformas que les están permitiendo colocarse a la vanguardia en la materia, compitiendo ya con naciones consideradas de mayor avance en materia de profesionalización de los servidores públicos, de manera contrastada con otros esfuerzos nacionales que se han quedado en el camino, por no haber superado los retos, las resistencias o dificultades que representa para cualquier nación el contar con una herramienta de esta naturaleza.

En este contexto, somos coincidentes con los expertos de los organismos internacionales, en el sentido de que si bien es cierto México ha llevado a cabo las medidas correctas en términos de arrancar su sistema de profesionalización en varios de los aspectos de la vida política nacional como lo es la de carácter electoral, la agraria, la del servicio exterior mexicano, etc. el reto sigue siendo que el sistema del servicio profesional de carrera, debe atender las brechas técnicas y normativas existentes y estudiar a fondo su nueva estrategia de implementación en otros campos de la vida nacional, tal es el caso de la carrera migratoria, por lo que concluimos que si lo que se pretende es lograr es que los funcionarios públicos cuenten para desempeñar exitosamente su gestión, con herramientas que los lleven a realizar sus labores de forma más profesional, debemos seguir luchando porque este importante aspecto se lleve a cabo de manera permanente.

V. Objetivos del proyecto

1. Se integra a la Ley de Migración el concepto de Servicio Profesional de Carrera Migratoria, entendiendo a ésta como una forma de gestionar de manera eficiente, la organización y el funcionamiento del cuerpo permanente y especializado de funcionarios de estado, cuyo compromiso principal es el de llevar a cabo las funciones sustantivas de carácter migratorio y de interés común institucional, tomando como base el mérito, para el desarrollo durante los distintos procesos relacionados con el sistema.

Lo que se pretende lograr con esta adición, es que más allá de que algunas cuestiones mínimas de la propia carrera migratoria ya aparecen en la legislación que nos ocupa y otras tantas en el Reglamento de la propia ley, no se localiza el concepto preciso, que permita a los usuarios del propio sistema, y al público en general, contar con la certeza de lo que se entiende en este rubro.

Así, será de gran utilidad, seguir, por ejemplo, la buena marcha de las convocatorias, en la tónica de que se sabrá con mayor precisión a que situación de la gobernanza mexicana, nos estamos refiriendo.

Por otro lado, resulta conveniente recordar que el los reglamentos de las leyes en México, los determina el propio Poder Ejecutivo, y en algunos casos puede existir cierta direccionalidad hacia situaciones que convengan a sus propios intereses, más allá de lo que realmente se necesite en un rubro determinado, por lo que consideramos para efectos de este curso, que algunos aspectos importantes, en este caso de la carrera migratoria, no deben dejarse tan incompletos en la Ley, para que el Ejecutivo se ciña de manera preponderante en la parte reglamentaria hacia las líneas que ya han sido señaladas en un proceso legislativo completo, donde intervienen el Legislativo y el Ejecutivo y eventualmente el Poder Judicial, cuando se emprende alguna Acción de Inconstitucionalidad o de Controversia Constitucional.

2. Se crea una nueva disposición, con el propósito de integrar al cuerpo de la ley, un mayor detalle de lo que se entiende por el Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, su integración, sus atribuciones, así como las principales características que debe incluir, con el objeto de evitar acciones que tengan que ver con la discrecionalidad y la simulación de procesos. De esta forma se precisa que el Comité que nos ocupa, tendrá el propósito de vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia, su vigencia y su consecuente actualización, y que será Instituto quien instalará el Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, mismo que sesionará trimestralmente de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario.

Se detalla en la propuesta, que para mayor eficiencia en el desarrollo de su trabajo, el Comité adoptará sus decisiones por consenso, de acuerdo con la mayoría absoluta de sus integrantes, siendo sus atribuciones principales, las de emitir las principales políticas públicas y la normatividad del servicio profesional, aprobar las convocatorias internas o externas, que para este efecto le hagan llegar los funcionarios encargados, supervisar los procesos completos de reclutamiento, selección e ingreso, definir y probar el programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio, definir en coordinación con expertos en la materia, los mecanismos de evaluación y la metodología para la evaluación del desempeño, constituirse como instancia de resolución de inconformidades, Integrar los grupos de trabajo consultivo necesarios, así como nombrar formalmente a los funcionarios del Servicio, como resultado de la puesta en marcha de los distintos procesos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos.

Paralelamente se refiere como quedaría integrado El Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, pretendiendo que dicha integración coadyuve a tomar decisiones con mayor imparcialidad y objetividad, donde fungirán como parte del mismo, el Secretario de Gobernación, quien será Presidente del Comité, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el Titular de la Unidad de Política Migratoria, Un Subsecretario o su equivalente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dos representantes de dos organizaciones de la sociedad civil que tengan que ver con la temática del Comité, dos académicos de Universidades de prestigio a nivel nacional que tengan trabajo de investigación o que sean especialistas en el rubro, así como un experto en el tema migratorio que pueden provenir de medios de comunicación social.

3. Se amplían las atribuciones del Centro de Evaluación, incluyendo las de comprobar el perfil de competencia laboral en un puesto determinado, así como se agregan las funciones de seguridad en el rubro de identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro las funciones migratorias.

De esta forma se propone llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles, agregando el de competencia laboral en un puesto determinado, a las evaluaciones ya existentes de personalidad, éticos, socioeconómicos, y médicos, en los de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En esa misma línea, se está integrando la posibilidad de contribuir además de identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias ya existente en el texto que nos ocupa, las de seguridad, todo esto con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios.

4. Se adicionan integrantes al Centro de Evaluación. Esto en el contexto de que en términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que 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, en los términos del Reglamento.

Con base en lo anterior, la certificación es requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción, así es que, para efectos de la certificación, el Instituto, contará con un Centro de Evaluación 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 la propuesta, es que aparte del personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones que ya están incluidos en el texto que nos ocupa, se adicionen especialistas en el tema, así como personalidades del sector académico de las principales Universidades Nacionales de prestigio. Con esta adición, se pretende que mejoren las evaluaciones, fortaleciendo de esta forma rubros adicionales a los ya contemplados de manera tradicional, que abordan al cumplimiento efectivo de los fines de una migración armónica y bien instrumentada.

5. Se adicionan algunos principios de actuación, para mejorar el trabajo de los servidores públicos del Instituto. En este orden de ideas, la actuación de este tipo de servidores públicos, se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución que ya contempla la Ley, se adicionará el de **imparcialidad**. Esta adición resultará relevante por las propias características del principio, que lleva a lograr mejores condiciones en la toma de decisiones.

VI. Cuadro comparativo

LEY DE MIGRACION "Dice"	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO "Debe decir"
<p align="center">CAPÍTULO II DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DEL INSTITUTO</p> <p>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 presente Ley.</p>	<p align="center">CAPÍTULO II DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DEL INSTITUTO</p> <p>Artículo 22. La actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la presente Ley.</p>
<p>Artículo 23. En términos del artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los servidores públicos del Instituto están obligados a someterse al proceso de certificación que</p>	<p>Artículo 23. ...</p>

S I L L

<p>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, en los términos del Reglamento.</p> <p>La certificación es requisito indispensable de ingreso, permanencia y promoción.</p> <p>Para efectos de la certificación, el Instituto, contará con un Centro de Evaluación 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.</p> <p>El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones, especialistas en el tema, así como por personalidades del sector académico de las principales Universidades Nacionales de prestigio.</p>
<p>Artículo 24. El Centro de Evaluación tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>II. Comunicar a las unidades administrativas competentes los resultados de las evaluaciones que practique, para los efectos del ingreso, promoción o permanencia de los servidores públicos del Instituto, según corresponda;</p> <p>III. Emitir y actualizar el certificado correspondiente al personal del Instituto que acredite las evaluaciones correspondientes;</p> <p>IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;</p> <p>V. Establecer una base de datos que contenga los archivos de los procesos de certificación de las personas a quienes se les hayan practicado e implementar las medidas de seguridad necesarias para el resguardo de la información contenida en dichas bases;</p> <p>VI. Recomendar la capacitación y la implementación de las medidas que se deriven de los resultados de las evaluaciones practicadas, y</p> <p>VII. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Artículo 24. ...</p> <p>I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de competencia laboral en un puesto determinado, personalidad, éticos, socioeconómicos, y médicos, en los de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;</p> <p>II. al III. ...</p> <p>IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias y de seguridad, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;</p> <p>V. al VII. ...</p>
<p>Artículo 25.</p> <p>Los servidores públicos del Instituto para su ingreso, desarrollo y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria y derechos humanos impartidos a través del Servicio</p>	<p>Artículo 25. El Servicio Profesional de Carrera Migratoria, es una forma de gestionar de manera eficiente, la organización y el funcionamiento del cuerpo permanente y especializado de funcionarios de estado, cuyo compromiso principal es el de llevar a cabo las funciones sustantivas de carácter migratorio y de interés común institucional, tomando como base el mérito para el desarrollo durante los distintos procesos relacionados con el sistema.</p> <p>Los servidores públicos del Instituto para su ingreso, desarrollo y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria, derechos humanos y seguridad de infraestructura e</p>

<p>Profesional de Carrera Migratoria, posterior a contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.</p> <p>Para la eficiencia y eficacia de la gestión migratoria, los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto, así como los relativos a la organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.</p>	<p>instalaciones, impartidos a través del Subsistema de Capacitación del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, posterior a contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.</p> <p>Para la eficiencia y eficacia de la gestión migratoria, los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, evaluación, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto, así como los relativos a la organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.</p>
	<p>25 Bis. Con el propósito de vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia, su vigencia y su consecuente actualización, el Instituto instalará el Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, mismo que sesionará trimestralmente de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario. Adoptará sus decisiones por consenso, de acuerdo con la mayoría absoluta de sus integrantes, siendo sus atribuciones principales las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Emitir las políticas públicas y la normatividad del servicio. b) Aprobar las convocatorias internas o externas, así como supervisar los procesos completos de reclutamiento, selección e ingreso. c) Definir y probar el programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio; d) Definir en coordinación con expertos en la materia, los mecanismos de evaluación y la metodología para la evaluación del desempeño; e) Constituirse como instancia de resolución de inconformidades f) Integrar los grupos de trabajo consultivo necesarios. g) Nombrar formalmente a los funcionarios del Servicio, como resultado de la puesta en marcha de los distintos procesos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos en la organización. h) Las demás que se deriven del marco jurídico en su conjunto. <p>El Comité estará integrado por el Secretario de Gobernación, quien será Presidente del mismo, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el Titular de la Unidad de Política Migratoria, un Subsecretario o su equivalente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dos representantes de dos organizaciones de la sociedad civil que tengan que ver con la temática del Comité, dos académicos de Universidades de prestigio a nivel nacional que tengan trabajo de investigación o que sean especialistas en el rubro, así como un experto en el tema migratorio que puede provenir de medios de comunicación social.</p>

VII. Propuesta concreta

Es por lo anteriormente expuesto, que estamos presentando a consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con Proyecto de Decreto, que Reforma y

Adiciona la Ley de Migración, de manera tal que sea este Poder Legislativo, el conducto para el fortalecimiento de la misma.

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Migración, a saber:

Artículo Único.

a) Se reforman : El artículo 22, primer párrafo; artículo 23, cuarto párrafo; Artículo 24, fracciones I y IV; así como el Artículo 25, segundo y tercer párrafos; todos ellos de la Ley de Migración.

b) Se adicionan : El Artículo 25, primer párrafo; así como el Artículo 25 Bis, todos ellos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Capítulo

II

De la Profesionalización y Certificación del Personal del Instituto

Artículo 22. La actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios de legalidad, objetividad, **imparcialidad**, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la presente Ley.

Artículo 23. ...

...

...

El Centro de Evaluación se integrará con el personal de las áreas técnicas y administrativas necesario para el cumplimiento de sus atribuciones, **especialistas en el tema , así como por personalidades del sector académico de las principales Universidades Nacionales de prestigio.**

Artículo 24. ...

I. Llevar a cabo las evaluaciones periódicas a los Integrantes del Instituto, a fin de comprobar el cumplimiento de los perfiles de **competencia laboral en un puesto determinado**, personalidad, éticos, socioeconómicos, y médicos, en los de ingreso, promoción y permanencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

II. al III. ...

IV. Contribuir a identificar los factores de riesgo que repercutan o pongan en peligro el desempeño de las funciones migratorias **y de seguridad**, con el fin de garantizar la adecuada operación de los servicios migratorios;

V. al VII. ...

Artículo 25. El Servicio Profesional de Carrera Migratoria, es una forma de gestionar de manera eficiente, la organización y el funcionamiento del cuerpo permanente y especializado de funcionarios de estado, cuyo compromiso principal es el de llevar a cabo las funciones sustantivas de carácter migratorio y de interés común institucional, tomando como base el mérito para el desarrollo durante los distintos procesos relacionados con el sistema.

Los servidores públicos del Instituto para su ingreso, desarrollo y permanencia deberán cursar y aprobar los programas de formación, capacitación y profesionalización, incluyendo normatividad en materia migratoria, derechos humanos **y seguridad de infraestructura e instalaciones**, impartidos a través del **Subsistema de Capacitación** del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, posterior a contar con la certificación a que hace referencia el artículo 23 de esta Ley.

Para la eficiencia y eficacia de la gestión migratoria, los procedimientos para la selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, **evaluación**, permanencia y promoción de los servidores públicos del Instituto, así como los relativos a la organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, serán establecidos en el Reglamento de esta Ley.

25 Bis. Con el propósito de vigilar el cumplimiento de la normatividad en la materia, su vigencia y su consecuente actualización, el Instituto instalará el Comité del Servicio Profesional de Carrera Migratoria, mismo que sesionará trimestralmente de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que sea necesario. Adoptará sus decisiones por consenso, de acuerdo con la mayoría absoluta de sus integrantes, siendo sus atribuciones principales las siguientes:

- a) Emitir las políticas públicas y la normatividad del servicio.
- b) Aprobar las convocatorias internas o externas, así como supervisar los procesos completos de reclutamiento, selección e ingreso.
- c) Definir y probar el programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;
- d) Definir en coordinación con expertos en la materia, los mecanismos de evaluación y la metodología para la evaluación del desempeño;
- e) Constituirse como instancia de resolución de inconformidades
- f) Integrar los grupos de trabajo consultivo necesarios.
- g) Nombrar formalmente a los funcionarios del Servicio, como resultado de la puesta en marcha de los distintos procesos de reclutamiento, selección, ingreso, promoción y ascenso establecidos en la organización.
- h) Las demás que se deriven del marco jurídico en su conjunto.

El Comité estará integrado por el Secretario de Gobernación, quien será Presidente del mismo, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el Titular de la Unidad de Política Migratoria, un Subsecretario o su equivalente de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dos representantes de dos organizaciones de la sociedad civil que tengan que ver con la temática del Comité, dos académicos de Universidades de prestigio a nivel nacional que tengan trabajo de investigación o que sean especialistas en el rubro, así como un experto en el tema migratorio que puede provenir de medios de comunicación social.

Transitorios

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

Segundo. El Poder Ejecutivo Federal contará con noventa días hábiles a partir de la fecha de la publicación del presente decreto, para realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Tercero . Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Atención Integral de apoyo al Migrante, Secretaría de Gobernación, CDMX, 190919, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5572790&fecha=19/09/2019#gsc.tab=0 sitio revisado el 11 de abril del 2023.

2 Cfr. S.a. Posicionamiento del Senado sobre el Acuerdo de Tercer País seguro, LXIV Legislatura, Senado de la República, Centro Gilberto Bosques, s.a. México https://centro gilbertobosques.senado.gob.mx/docs/3_Pais_Seguro.pdf Sitio revisado el 04 de abril del 2023.

3 Encinas Alejandro, Visión Ejecutiva de la política migratoria, Principales Componentes, Secretaría de Gobernación, México, s.a. Consultable en http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/2_Vision_ejecutiva_de_la_politica_migratoria_PRINCIPALES_COMPONENTES , sitio revisado el 18 de abril del 2023.

4 Ibídem.

5 S.a. Ley de Migración, Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo del 2011, CDMX. Consultable en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> sitio revisado el 11 de abril del 2011.

6 Ibídem.

7 Para mayor información se puede consultar El Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el diario oficial de la Federación el 12 de Julio del 2019 por la Secretaría de Gobernación, México, en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12%2F07%2F2019#gsc.tab=0 Espacio electrónico revisado el 15 de abril del 2023.

8 Para mayor información, favor de consultar: S.a. Informe Especial. Situación de las Estaciones Migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención. Resumen Ejecutivo, CNDH, 2019.

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Informe-Estaciones-Migratorias-2019-RE.pdf>

9 Crozier, Michel, la transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, ponencia presentada en el Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, en Río de Janeiro Brasil del 7 al 9 de noviembre de 1996.

10 Quiroga Leos, Gustavo "El servicio civil de carrera" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Biblioteca virtual de la Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, número 14-15, abril-septiembre, 1984 pp. 106-108

11 Región del mundo que desapareció durante la segunda guerra mundial y que estaba ubicada en Alemania.

12 Uvalle Berrones, Ricardo, Sociedad, Institucionalización y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas México, UNAM, 2000.

13 Mora Donatto, Cecilia J., Urge Rediseñar el Servicio Civil de Carrera del Congreso Mexicano, Op. cit. nota 19.

14 Gacier, Francois "La Fonction Publique Dans le Monde". Ed. Cujas, París, 1972.

15 Godnow, Franck, Politics and Administration, Princeton University Press, Princeton EUA, 1956.

16 Longo, Francisco, Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector púb., Barcelona, Paidós, 2004.

17 Jiménez B. William G. Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas de estado en Colombia, Redalyc.org, Redde Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Bucaramanga, Colombia, volumen 14, núm. 28, diciembre de 2012, pp. 142-157.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2023.

Diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica)