CNDH
MÉXICO

Derechos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos



Derechos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos



CNDH
MÉXICO

Primera edición: noviembre, 2016

ISBN: 978-607-729-297-5

D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño, ilustración y formación:
Flavio López

Impreso en México

1. Migración en México:

México es un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio. El Instituto Nacional de Migración (INM) estima que alrededor de 200 mil personas indocumentadas ingresan a México anualmente por la frontera sur. Según las cifras del Pew Research Center, 140 mil mexicanos han regresado a su país de origen desde los Estados Unidos de América entre 2009 y 2014. Durante su estancia o tránsito por México, estas personas migrantes enfrentan altos riesgos de ser víctimas de delito y de violaciones de derechos humanos. Esta cartilla ofrece recomendaciones y principios de actuación para las y los servidores públicos que tengan trato con esta población migratoria, en aras de asegurar la protección de sus derechos humanos garantizados por el sistema legal mexicano y por los tratados internacionales de los cuales México es parte. Para mayor información, le invitamos a consultar los textos mencionados al final de esta cartilla.

2. Los derechos básicos de las personas migrantes:

Cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional goza de todos los derechos humanos contenidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los tratados internacionales de los cuales México es parte. Estos derechos incluyen, entre otros, derecho a la vida y a la integridad personal, libertad de expresión, conciencia y religión, acceso a la justicia y debido proceso, y prohibición de discriminación, detención arbitraria, tortura, esclavitud y trata de personas.*

Además, los siguientes **servicios públicos** deben ser disponibles a cualquier persona, sin reparar en su situación migratoria:

1) Cualquier tipo de **atención médica**, provista por los sectores público y privado. Todos los migrantes tienen derecho a recibir de manera gratuita cualquier tipo de atención médica **urgente**, necesaria para preservar su vida (Ley de Migración, LM, Art. 8).
2) El acceso a la **educación** tanto pública, como privada (LM, Art. 8).
3) La autorización de los actos del estado civil y el registro de los nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones por los jueces y oficiales del **Registro Civil** (LM, Art. 9).

El servidor público que niegue la prestación de estos servicios o ejercicio de otros derechos constitucionales, es sujeto de sanción (LM, Art. 148).

3. El control migratorio y la protección de los derechos humanos:

Desde el 25 de mayo de 2011, la *Ley de Migración (LM) ha reemplazado a la Ley General de Población como el principal instrumento de regulación migratoria, en la que el INM tiene un papel central. Así, sólo el personal del INM puede revisar el estatus migratorio de los extranjeros (LM, Art. 35) y retener sus documentos de identidad si sospecha, que son falsos (LM, Art. 17). Cualquier otra autoridad pública que lo haga es sujeta a una sanción (LM, Art.147). En México, la migración indocumentada no es un delito, sino una falta administrativa (*LM, Art. 2).

¿Qué deben saber las y los servidores públicos sobre el proceso de control migratorio?

Mientras que el INM puede solicitar apoyo a la Policía Federal y otras autoridades de seguridad pública para llevar a cabo verificaciones y revisiones migratorias, ninguna autoridad aparte del INM puede realizar estas funciones de forma independien-

te (LM, Art.96). Ningún servidor público debe quitarle sus pertenencias, así como pedirle dinero o favores sexuales a una persona migrante indocumentada a cambio de dejarle seguir su camino (LM, Art. 140 y 161). La conducta de cualquier servidor público que participe en procedimientos de control migratorio debe regirse por las leyes vigentes en materia de derechos humanos, responsabilidades de los servidores públicos y por las disposiciones del *debido proceso contenidas en la CPEUM y en la Ley de Migración. Las referencias se incluyen en la Sección 8 de esta Cartilla.*

a) Los derechos de las personas detenidas:
Conocer los motivos de su detención, declarar o guardar silencio, no inculparse, ser presentada sin demora ante la autoridad competente, notificar a sus familiares y/o un representante consular de su detención, acceder a un traductor / intérprete y a un defensor legal.

b) El uso de la fuerza durante las operaciones del control migratorio debe regirse por lineamientos y manuales de las autoridades participantes y por *los principios de legalidad, racionalidad, oportunidad y proporcionalidad establecidos en directivas y códigos de conducta internacionales en la materia.*

En particular, ningún oficial encargado de hacer cumplir la ley puede usar armas u otras técnicas que causan graves lesiones o muerte contra las personas:

- *Que ya están sometidas y no intentan huir;*
- *Que no oponen resistencia física a la detención y cuyas acciones no ponen en peligro la vida e integridad de otras personas.*

c) Aseguramiento y traslado a las estaciones migratorias:

- Los servidores públicos no pueden utilizar métodos de persecución y aseguramiento que pongan en peligro la vida y la integridad física y psicológica de las personas migrantes (CNDH, Recomendaciones Generales 12 y 13).
- Las personas migrantes no pueden ser aseguradas en vehículos cerrados por más tiempo que sea estrictamente necesario para su traslado inmediato a las instalaciones del INM (CNDH, Recomendación 63/2008).
- La salud física y psicológica de las personas migrantes que han sido víctimas de delitos debe ser evaluada cuando éstas ingresan a una estación migratoria (EM). En caso de daños y riesgos graves a la salud, la persona debe ser trasladada a instituciones especializadas, desde donde puede enfrentar su procedimiento migratorio

(Reglamento de la LM, Art. 180-II, CNDH, Recomendación 51/2008).

4. Los grupos vulnerables dentro de la población migratoria:

Todo servidor público que trate con personas migrantes debe estar particularmente atento a la presencia de las siguientes personas:

- Niños, niñas y adolescentes no acompañados (menores de 18 años),
- Mujeres embarazadas, personas con discapacidad física o mental, enfermos crónicos y graves, incluyendo personas con VIH/SIDA, personas indígenas y adultos mayores de 60 años.
- Personas que no hablan español.
- Testigos y víctimas de delitos graves.
- Personas con necesidades de protección internacional (asilo político, condición de refugiado o protección complementaria).

A continuación, le damos información adicional sobre algunos de estos grupos. Para mayor información, puede consultar otras cartillas de la CNDH mencionadas en la Sección 8.

a) Niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados:

Entre las implicaciones del principio del *interés superior de la niñez (CPEUM, Art.4 §9), se encuentra la necesidad de evitar su privación de libertad. De por sí, la condición de migrante indocumentado no puede ser motivo de detención de un NNA; su alojamiento en una estación migratoria debe utilizarse como último recurso y durante el período más breve posible (Art. 176 y 230 del Reglamento de la LM y Art. 37 b de la Convención sobre Derechos del Niño, CDN).*

En su Protocolo de Actuación relativo a las personas migrantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) argumenta que ***los principios del interés superior de la niñez y de unidad familiar*** (LM, Art. 2) deben aplicarse juntos para que las familias migrantes con hijos lleven sus procedimientos migratorios en libertad.

Ya que los NNA no acompañados corren graves riesgos de ser víctimas de trata y otros delitos graves, no pueden ser deportados. Se requieren una investigación cuidadosa de su identidad y una solución duradera de su situación: regularización en México, retorno a su país (si ahí su vida e integridad no corren peligro) o reasentamiento en otro país donde tienen parientes. Sus necesidades de protección internacional tam-

bién deben ser evaluadas (Art.112 y 120 de la LM y Art.172-177 de su Reglamento).

b) Víctimas y testigos de delitos cometidos en México: Acceso a la justicia: En México, las personas migrantes corren altos riesgos de ser víctimas de delitos graves, tales como secuestro, tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, además de robo, asalto y extorsión. Falta de tiempo y recursos necesarios para llevar a cabo un litigio, falta de dominio del idioma español, desconocimiento de sus derechos y desconfianza en las autoridades son algunas de las razones por las cuales las personas migrantes a menudo no denuncian los delitos que sufrieron. Por lo tanto, *todo servidor público que trate con personas migrantes debe asegurarse de que ellas tengan acceso a la justicia y estén debidamente informadas sobre sus derechos a la información, asistencia legal y consular, defensa pública y traductor/intérprete.*

Las víctimas de trata de personas no deben ser sancionadas por su participación en actividades ilícitas, ni alojadas en las EM, ni mantenidas en prisión (Reglamento de la LM, Art.180-V, Art. 38 de la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas, LGTP).*

*Las víctimas y testigos de delitos graves no pueden ser deportados (*LM, Art.120) y tienen derecho a permanecer en México

como visitantes por razones humanitarias mientras que dure su proceso penal; posteriormente podrán solicitar residencia permanente (LM, Art.52-V y 133-III).

Los migrantes que se internan a México por situaciones de crimen organizado, violencia y persecución en su país de origen también pueden haber sido víctimas o testigos de crimen antes de entrar al territorio mexicano y por lo tanto pueden ser especialmente vulnerables.

c) Personas con necesidades de protección internacional

La *Ley sobre los Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LRPCAP) provee las siguientes definiciones de los tipos de protección internacional disponibles en México:*

Asilo político: para las personas perseguidas por "ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público" (LRPCAP, Art.2 y 61).

Condición de refugiado: para las personas que tienen "fundados temores" de ser perseguidas "por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas" o han "huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas" (LRPCAP, Art.13).

Protección complementaria: se otorga a la persona que no reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada, pero que no puede ser devuelta al país de origen, porque ahí

corre peligro de perder su vida, libertad o seguridad o ser sometida a la tortura y otros tratos crueles (LRPCAP, Art.2). La base de la protección complementaria es ***el principio de no devolución*** *(LRPCAP, Art.5 y 6, Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, Art.22.8 y Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, CER, Art.33).*

¿Qué necesitan saber las y los servidores públicos de las personas migrantes que necesitan protección internacional?

Los oficiales públicos que tratan con las personas migrantes tienen la obligación de detectar a las personas con necesidades de protección internacional, informarlas sobre el proceso de solicitud ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los solicitantes de protección internacional no deben ser sancionados por el ingreso irregular al país (LRPCAP, Art.7; CER, Art.31).
- Los organismos internacionales y la SCJN consideran "altamente indeseable" su detención administrativa y su presentación y alojamiento en las EM, salvo los casos de

personas que tienen la intención de engañar o no cooperan con las autoridades. De acuerdo con las disposiciones sobre *la custodia de extranjeros (*LM, Art.101), los solicitantes de protección internacional pueden ser alojados en las casas de migrantes mientras que dure su trámite ante la COMAR.

- Normalmente, las autoridades consulares de su país de origen no deben ser informadas de su solicitud de protección internacional (Art.22 del Reglamento de la LRPCAP). Sin embargo, el deseo de recibir la asistencia consular por parte de un solicitante de protección internacional no necesariamente contradice su solicitud, "si su temor fundado de persecución emana de un agente no estatal" (SCJN).
- Es posible que estas personas hayan tenido que utilizar un *documento falso para salvar su vida, seguridad o libertad.*
- No les va a ser siempre posible conseguir documentos oficiales de su país de origen para cumplir con los requisitos de solicitud ante la COMAR (LSRPCAP, Art.57 y Art.84 de su Reglamento). Si sus declaraciones son coherentes y verosímiles y no contradicen la información

recabada sobre su país, se les debe conceder el beneficio de la duda (SCJN).

5. Migrantes de América Central

Durante la última década, los flujos de migrantes forzados desde los países de América Central, en especial de Honduras y El Salvador, han aumentado, debido a la creciente y generalizada violencia por parte de pandillas y de grupos delictivos en el contexto de pobreza y desigualdad social que impera en estos países. La oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y otras organizaciones internacionales han documentado numerosos casos de individuos, familias enteras y NNA no acompañados que tuvieron que cruzar la frontera sur de México de manera indocumentada debido a que sus vidas e integridad personal estaban en peligro.

La creciente necesidad de protección internacional para estas personas migrantes se refleja en las estadísticas de la COMAR. Entre enero y agosto de 2015, 91.6% de los solicitantes a quien la COMAR otorgó la condición de refugiados provenían de Honduras y El Salvador, igual que 100% de los NNA no acompañados que recibieron la protección internacional en México durante el mismo período.

Al salir de sus países, la mayoría de los migrantes centroamericanos no tiene información sobre la posibilidad de solicitar la protección internacional en México. Artículo 13-III de la LM afirma el derecho de cualquier persona extranjera en territorio mexicano a recibir esta información de los oficiales de la Secretaría de Gobernación.

Numerosos estudios de los flujos migratorios entre América Central y México comparan la situación actual a una crisis regional de refugiados y demuestran que un alto porcentaje de migrantes provenientes de Honduras y El Salvador tiene necesidades de protección internacional. En particular, ACNUR recomienda que la posibilidad de solicitar la protección internacional en México sea abierta a cualquier NNA no acompañado procedente de estos dos países.

6. Debido proceso durante el procedimiento migratorio:

Artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CTM) prohíbe **la expulsión colectiva** de las personas migrantes sin que cada caso sea examinado y resuelto individualmente por el INM, respetando las disposiciones del debido proceso (CNDH, Recomendación 63/2008).

- La **información sobre sus derechos** debe ser comunicada a las personas migrantes de manera efectiva, especialmente en casos de personas que no son de habla hispana y/o han sufrido daño psicológico y emocional por haber sido víctimas de crimen (ACNUR).
- El derecho a designar un **representante legal** (LM, Art. 70) o una persona de confianza debe ser efectivamente comunicado y respetado.
- Artículo 107 de la LM detalla los estándares aplicables a **las condiciones dentro de las estaciones migratorias** (EM). El INM tiene la obligación de facilitar el acceso a las EM de las organizaciones de sociedad civil defensoras de las personas migrantes y del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

¿Hay personas que no deben ser alojadas en las estaciones migratorias?

Sí, los siguientes grupos vulnerables pueden enfrentar el procedimiento migratorio en libertad: 1) NNA no acompañados, 2) familias con hijos menores (por principios de unidad familiar e interés superior de la niñez), 3) víctimas y testigos de delitos, especialmente secuestros y trata de personas, 4) solicitantes de protección internacional, 5) personas con riesgos a la salud,

discapacitadas o heridas, indígenas, mujeres embarazadas, enfermos graves, adultos mayores.

Estas personas deben alojarse en instituciones que puedan atender sus necesidades médicas y psicológicas (Reglamento de la LM, Art. 230), representaciones diplomáticas de sus países de origen y también en casas de migrantes y otros albergues o refugios operados por las organizaciones defensoras de derechos humanos (LM, Art. 101).

¿Cuál es la diferencia entre el retorno asistido y la deportación?

- El **retorno asistido** es un procedimiento voluntario y sólo puede efectuarse si el migrante expresa por escrito que escoge esta opción (Reglamento de la LM, Art. 193). En cambio, la **deportación** es una sanción por las violaciones de la Ley de Migración que se detallan en su Artículo 144.
- La Misión Internacional de Verificación sobre los derechos humanos de la población migratoria hondureña (MIV) recomienda que la deportación y retorno asistido de niños, mujeres embarazadas y otras personas en condiciones vulnerables de salud se efectúe por la vía aérea.

¿Hay personas migrantes que no pueden ser devueltas a su país de origen?

Sí, los siguientes grupos son elegibles para solicitar ***estancia por razones humanitarias*** y, por lo tanto, no son sujetos a retorno asistido y deportación (LM, Art.52-V y Art. 137, 144-II y IV de su Reglamento):

- Solicitantes de protección internacional y personas apátridas que no cuentan con documentos que permitan determinar su nacionalidad;
- NNA migrantes no acompañados (LM, Art.74);
- Testigos y víctimas de delitos cometidos en México;
- Personas en estado grave de salud, para quienes el traslado implicaría un riesgo a la vida;
- Mujeres embarazadas, adultos mayores, personas con discapacidad o indígenas;
- Personas, cuya vida o integridad están en peligro por violencia o desastre natural en su país de origen;
- Personas que tengan un familiar directo en el territorio nacional en estado grave de salud o bajo custodia del Estado Mexicano.

Los migrantes que tienen lazos familiares con ciudadanos o residentes (permanentes y temporales) de México tienen derecho a la unidad familiar (Art.52-VII y 55-56 de la LM y Art.111

de su Reglamento) y por lo tanto no pueden ser sujetos a retorno asistido o deportación sin evaluación previa de su situación por el INM.

Estos y algunos otros grupos de migrantes indocumentados tienen derecho a la ***regularización migratoria***. La descripción de este procedimiento se encuentra en los Artículos 132-134 de la LM y Art.144 de su Reglamento. Víctimas de delitos, NNA no acompañados y personas vulnerables que no son sujetas a deportación no pagan multas por este trámite (LM, Art.145).

7. Los organismos públicos defensores de los derechos de las personas migrantes

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México. Lada sin costo: 01-800-715-2000. Página electrónica: www.cndh.org.mx

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV): Ángel Urraza No. 1137, Col. Del Valle, Del. Benito Juárez, C. P. 03100, Ciudad de México. Teléfono: (55) 1000-2000. Lada sin costo: 01-800-842-8462. Página electrónica: www.ceav.gob.mx

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR): Dinamarca 84 Piso 4, Col. Juárez, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06600. Ciudad de México. Tel. (55) 5209-8800 ext. 30133 y 30147. Página electrónica: www.comar.gob.mx

8. Materiales de consulta

a) Leyes Mexicanas

Ley de Migración, LM y Reglamento.
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, LRPCAP y Reglamento.
Ley General de Víctimas y Reglamento.
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, LGTP.
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Código Penal Federal.

b) Tratados Internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP (especialmente Art.14 – debido proceso, Art.12 – libertad de movimiento y Art.24 – derechos de niño).
Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH (especialmente Art.22: derecho de circulación y residencia, derecho al asilo, prohibición de expulsión a los países donde la vida está en peligro y de expulsión colectiva de extranjeros).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, CTM
Convención sobre los Derechos de Niño, CDN.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CETDM.
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1956, CER.

c) Otros instrumentos internacionales

Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Asamblea General de la ONU, 17.12.1979).
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Asamblea General de la ONU, 07.09.1990).
Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (AG ONU, 09.12.1988).
Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (AG ONU, 29.11.1985).
Directrices sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo (ACNUR, 1999).

d) Informes y recomendaciones

Alejandro Fontecilla Pinto, 2014. Fuerza Policial: Principios y Procedimientos; Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.
CNDH, Informe Especial sobre los Casos de Secuestro en contra de Migrantes, junio de 2009.
CNDH, Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México, febrero de 2011.

CNDH, Recomendación General No.12 “Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley”; 26.01.2006.
CNDH, Recomendación General No.13 “Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales”; 17.11.2006.
Project Counselling Service, Informe Final: Misión Internacional de Verificación sobre la Situación de los derechos humanos de la población migratoria hondureña y su derecho a la protección internacional, septiembre de 2015.
Secretaría de Gobernación – Unidad de Política Migratoria, 2013. La protección de los derechos humanos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos.
Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013. Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.

e) Otras cartillas de la CNDH sobre el tema:

CNDH, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y su Mecanismo de Vigilancia, 01.2012.
CNDH, Derechos de las mujeres migrantes: una guía para su protección, 04.2013.
CNDH, Derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados: una guía para su protección, 09.2013.
CNDH, Principales derechos y deberes de los elementos policiales en el ejercicio de sus funciones; 06.2013.

Fecha de elaboración: octubre, 2016
Número de idenficación: SALU/CART/209

Derechos de las personas migrantes: una guía para las y los servidores públicos, editada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2016 en los talleres de Trigeminum, S. A. de C. V., Campesinos núm. 223-J, colonia Granjas Esmeralda, C. P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México.

El tiraje consta de 10,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).

CNDH
MÉXICO

ISBN: 978-607-729-297-5