



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**EL REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO EN PERJUICIO DE
PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO: DEFICIENCIAS
NORMATIVAS Y VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
DERECHO**

**PRESENTA
DIANA VILLAMAR RAMÍREZ**

**ASESORA
DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
OFICIO No: FD/SDA/241/2023

M. EN C. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E

Distinguida Señora Directora:

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante **DIANA VILLAMAR RAMÍREZ** con número de cuenta **312151135**, bajo la dirección de la **DRA. ROSA CARMEN RASCÓN GASCA**, denominada "**EL REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO EN PERJUICIO DE PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO: DEFICIENCIAS NORMATIVAS Y VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS**", satisface los requisitos establecidos por el Reglamento General de Exámenes Profesionales y de Grado de la UNAM, por lo que otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, le envío un cordial y respetuoso saludo.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., a 23 de febrero de 2023

DR. MARCO ANTONIO ZEIND CHÁVEZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

“Pero es momento que deje de ser normal

Pensar que alguien que es un extraño

Sea una amenaza a mi barrio

Que su risa, que el acento, que la fe

Extranjeros somos todos

Aunque nunca nos contaron

Pero iguales ante todo, somos

Igual que usted”

Joane, Gepe.

Con mucho amor para mi madre y mi padre, Ilda y Calixto, quienes son mi guía y refugio, para mis hermanos, Beto y Eve, mis mejores confidentes y para mi yo de ayer, hoy y mañana.

¡Gracias!

A mis amigas Alison, Aurora y Mafer R. por alegrar mi vida; Dani M. y Fab por tantas enseñanzas y cuidados; Ger, Joce y Mafer D. por la amistad construida desde el aprendizaje; Dani H., Fer y Karen por permitirme acompañarlas en su formación; Baldo, Donato y Sol por inspirarme con su inteligencia y pasión.

A mis demás amigas y colegas que conocí en los equipos de *moot courts*, por la dicha de compartir espacios.

A Sin Fronteras IAP, por permitir mi desarrollo profesional y personal, especialmente a Ale, Eli L., Eli A., Gil y San.

A mis profesores y profesoras universitarias, en especial a la Dra. Rosa Carmen Rascón Gasca por guiarme en este proceso con firmeza y paciencia.

A las personas migrantes que me permitieron acompañarlas en un pedacito de sus vidas.

Índice

Introducción.....	14
Capítulo 1. Marco conceptual y jurídico de las personas en contexto de movilidad humana internacional en México.....	19
1.1 Movilidad humana internacional.....	19
1.1.1 Persona migrante versus persona sujeta a protección internacional	24
1.1.2 Derechos humanos de las personas migrantes	27
1.1.3 Política migratoria	35
1.2 Esbozos de la política migratoria mexicana.....	35
1.2.1 Reforma a los artículos 11 y 33 constitucionales en relación con los artículos 1 y 133 constitucionales	39
1.2.2 Principales normas que sustentan la política migratoria mexicana	42
1.2.2.1 Ley de Migración.....	42
1.2.2.2 Reglamento de la Ley de Migración.....	47
1.2.2.3 Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios y Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores	49
Capítulo 2. El registro de control migratorio a la luz del procedimiento administrativo sancionador.....	52
2.1 Esbozos del registro de control migratorio y de las figuras jurídicas relacionadas	52
2.1.1 Oficio-instrucción	157/2015
2.1.1.1 Naturaleza jurídica, fundamento legal y objeto	55
2.1.1.2 Clasificaciones del registro de control migratorio	58
2.1.1.3 Autoridades competentes	60

2.1.1.4	Requisitos para el establecimiento del registro de control migratorio.....	63
2.1.1.5	Procedimientos de establecimiento, modificación y cancelación del registro de control migratorio	65
2.2	¿El registro de control migratorio tiene naturaleza sancionadora?	67
2.2.1	Análisis normativo de los supuestos que dan origen al registro de control migratorio	75
2.2.1.1	Orden de salida, negativa de visa, rechazo en punto de internación y para informar a determinada facultad sobre la internación, permanencia o salida de personas mexicanas y extranjeras.....	77
2.2.1.2	Antecedente administrativo o judicial por el cual deba limitarse la internación, la permanencia o la salida de personas extranjeras y deportación	79
2.2.1.3	Sustracción de estación migratoria e incumplimiento de custodia	82
2.2.1.4	Presentación de información falsa o documentación apócrifa, alterada o legítima obtenida de manera fraudulenta.....	85
2.3	Corolario: el registro de control migratorio como registro de datos personales	87
	Capítulo 3. El registro de control migratorio conforme al régimen de protección de datos personales	90
3.1	El derecho de acceso a la información pública como antecedente del derecho de protección de datos personales en México	90
3.2	El derecho a la protección de datos personales en materia migratoria.....	94
3.3	Principios para el tratamiento de datos personales.....	101
3.4	Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales..	104
3.5	Limitaciones para la protección de datos personales	106
3.6	El ejercicio de los derechos ARCO respecto al registro de control migratorio y sus limitaciones	110
3.7	La regulación de las alertas en la Unión Europea y en la Organización Internacional de Policía Criminal	114
3.7.1	Unión Europea	115

3.7.2 Organización Internacional de Policía Criminal	120
3.8 El registro de control migratorio viola el derecho de protección de datos personales	124
Capítulo 4. Hacia un nuevo marco jurídico del registro de control migratorio	129
4.1 Elementos mínimos para la creación de un marco jurídico del registro de control migratorio que respete los derechos humanos de las personas migrantes	129
4.1.1 Naturaleza jurídica, objetivo y definición del registro de control migratorio	129
4.1.2 Descartar la presunta naturaleza sancionadora del registro de control migratorio	133
4.1.3 Procedimiento de emisión del registro de control migratorio	136
4.1.4 Sujetar el registro de control migratorio al ejercicio de los derechos ARCO	140
4.2 Análisis de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de control y alertas migratorias, de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional	144
Conclusiones	148
Fuentes consultadas	150
Anexos	174
Anexo 1. Oficio INM/CCVM/01180/2008, México, Instituto Nacional de Migración, 2008.	174
Anexo 2. Oficio No. INM/DGCVM/1881/2012, México, Instituto Nacional de Migración, 2012.	185
Anexo 3. Oficio instrucción No. INM/0204/2014, México, Instituto Nacional de Migración, 2014.	197
Anexo 4. Oficio No. INM/157/2015, México, Instituto Nacional de Migración, 2015.	210

Anexo 5. Convenio de colaboración que celebran por una parte, la Secretaría de Seguridad Pública, y por otra parte, la Secretaría de Gobernación.	219
--	-----

Introducción

Esta investigación aborda una figura jurídica poco explorada, pero ampliamente denunciada en espacios de trabajo y foros de protección de personas migrantes: el registro de control migratorio. De manera general, se trata de una herramienta al servicio del Instituto Nacional de Migración para controlar el ingreso, permanencia y salida del país de las personas mexicanas y extranjeras.

El interés por investigar este tema surge de mi experiencia profesional en Sin Fronteras IAP,¹ donde presencié la poca claridad y casi nula información que existe en torno al registro de control migratorio que afecta a miles de personas migrantes internacionales en México.

De manera frecuente, personas migrantes y refugiadas solicitaban asesoría legal en Sin Fronteras IAP porque, de manera inesperada, sus solicitudes de visa o trámites migratorios les eran negados sin recibir mayor explicación que la existencia de una alerta migratoria –como comúnmente se le conoce al registro de control migratorio–. La negativa implicaba que las personas estaban impedidas de entrar al país, aunque tuvieran un vínculo familiar, laboral o la necesidad de protección internacional; si ya estaban en el país, quedaban en situación migratoria irregular –con los consecuentes obstáculos para ejercer sus derechos por la falta de documento migratorio–. Sin embargo, al requerir mayor explicación al Instituto Nacional de Migración, este afirmaba estar imposibilitado de dar información por ser un asunto relacionado con la seguridad nacional.

Dicha problemática no la constaté solo en la práctica, sino que a nivel normativo es evidente: la Ley de Migración no hace referencia alguna al registro de control migratorio, solo lo hace el Reglamento de la Ley de Migración en algunas disposiciones aisladas y que no dan la claridad que esta herramienta jurídica merece. De tal forma, las personas migrantes con un registro de control migratorio suelen estar en incertidumbre jurídica.

A pesar de la trascendencia jurídica del registro de control migratorio, los estudios que se han hecho son escasos. Destacan dos estudios que analizan al registro de control

¹ “Sin Fronteras es una organización de la sociedad civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional para dignificar sus condiciones de vida a través de la atención directa e incidencia en la agenda pública.” *Nuestra Historia*, México, Sin Fronteras IAP, [en línea], <<https://sinfronteras.org.mx/historia/>>, [consulta: 16 de septiembre, 2021].

migratorio desde una perspectiva de derechos humanos y sus repercusiones en la esfera jurídica de las personas migrantes y sujetas a protección internacional.

El primero fue el informe *Fronteras Invisibles* de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el cual también presenta la situación cuantitativa del registro de control migratorio e informa que entre enero de 2010 y junio de 2019 se emitieron más de 200 mil registros de control migratorio a personas mexicanas y extranjeras.² El segundo estudio es muy breve, pero significativo por la institución de la que emana, se trata del Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional³ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se dedica un breve apartado al registro de control migratorio.

El postulado principal de ambos estudios es el mismo ya que coinciden en tratar al registro de control migratorio como una sanción administrativa y, por ende, sujeto a las garantías del derecho administrativo sancionador. No obstante, sostengo que tal conclusión se adopta de manera precipitada al considerar que el registro de control migratorio causa afectaciones a las personas migrantes y, por lo tanto, es una sanción. Más allá de las afectaciones en la esfera jurídica de las personas, deberían analizarse los elementos del registro de control migratorio para definir si se trata de una sanción o de un registro de datos personales, toda vez que se integra en una base de datos administrada por el Instituto Nacional de Migración y consigna información como nombre, fotografía, nacionalidad, huellas dactilares, entre otros datos de la persona migrante.

De tal forma, ante la poca claridad normativa del registro de control migratorio y la escasa producción jurídica al respecto, considero que es un tema que requiere mayor análisis. En este sentido, presento un estudio normativo para dilucidar cuál es la naturaleza jurídica

² GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., 2021, p. 57, [en línea], <<https://drive.google.com/file/d/1fSd7VIic6egYQChjH32OQCrMwebTnVNs/view>>, [consulta: 17 de agosto, 2022]

³ *Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021, [en línea], <<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>>, [28 de octubre, 2022]

del registro de control migratorio, comprobar si en efecto se trata de una sanción administrativa o si cabe la posibilidad de que se trate de un registro de datos personales.

La hipótesis que sirvió como punto de partida es: En México, el registro de control migratorio no es regulado en el marco jurídico a pesar de los efectos negativos que genera en la esfera jurídica de las personas migrantes; aunque su naturaleza jurídica no es definida en ley, se trata de un registro de datos personales regido por el derecho de protección de datos personales y no una sanción administrativa sometida al derecho administrativo sancionador.

La investigación es completamente normativa, por lo que me dedico a analizar el marco jurídico vigente; sin embargo, hago uso del método empírico al apelar a mi experiencia profesional y a algunas notas de prensa que dan cuenta de los efectos del registro de control migratorio en la esfera jurídica de las personas migrantes. Asimismo, utilizo el método deductivo para construir mis argumentos a partir del estudio de la política migratoria mexicana y de los derechos humanos reconocidos a personas en contexto de movilidad humana internacional. Mientras que acudo al método dialéctico para contrastar los dos regímenes a los que podría estar sujeto el registro de control migratorio, el derecho administrativo sancionador y el derecho de protección de datos personales, y definir cuál lo explica de mejor manera.

En el capítulo 1 presento las generalidades doctrinales y legales de la movilidad humana internacional. Toda vez que mi investigación se centra en personas migrantes, diferencio los regímenes aplicables a estas y a las personas sujetas a protección internacional. Expongo el régimen de derechos humanos aplicable a personas migrantes en México, a partir del derecho internacional y del derecho nacional. Hago un breve repaso por la política migratoria mexicana con énfasis en la reforma constitucional al artículo 11 sobre libertad de circulación y de residencia y refiero a los principales cuerpos normativos que actualmente rigen en materia de migración.

En el capítulo 2 analizo al registro de control migratorio a partir del derecho administrativo sancionador. Expongo el marco jurídico que regula al registro de control migratorio, en específico el oficio-instrucción INM/157/2015 del Instituto Nacional de Migración por ser su principal fuente normativa, con el objetivo de dar el panorama normativo vigente. Presento los postulados del derecho administrativo sancionador, centrándome en las figuras jurídicas de infracción y sanción administrativa para extraer los

elementos que configuran a esta última. A partir de lo anterior, hago un análisis jurídico del registro de control migratorio para definir si se trata de una sanción administrativa.

En el capítulo 3, al no haberse comprobado la naturaleza sancionadora del registro de control migratorio, estudio el régimen de protección de datos personales, en particular, la naturaleza jurídica de los datos personales y sus medios de salvaguarda. Expongo las normas y principios de protección de datos personales, en específico para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, y lo contrasto con la normativa migratoria. En seguida, introduzco a las normas de la Unión Europea y de la Organización Internacional de Policía Criminal respecto a la emisión de alertas y su sujeción al derecho de protección de datos personales, toda vez que su naturaleza se asemeja al registro de control migratorio.

En el capítulo 4 presento una propuesta para regular al registro de control migratorio bajo el régimen de protección de datos personales por ser más compatible con este que con el derecho administrativo sancionador. Advierto que no se trata de una propuesta exhaustiva, sino que me limito a enunciar algunos elementos que se deben considerar al regular al registro de control migratorio y, por último, los contrasto con una iniciativa de reforma que propone su inclusión en la Ley de Migración.

Como complemento al desarrollo de mi investigación, presento como anexos los documentos que regulan al registro de control migratorio. Se trata del actual oficio-instrucción INM/157/2015 emitido por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, así como los oficios que antes estuvieron vigentes; son documentos importantes porque demuestran la gestación y evolución del registro de control migratorio y que nunca antes fueron publicados. También agrego el acuerdo de colaboración que dio origen al sistema del registro de control migratorio y al Centro Nacional de Alertas, el cual fue obtenido en el cumplimiento a un recurso de revisión promovido contra la negativa del Instituto Nacional de Migración de otorgar su versión pública por ser una materia relacionada con la seguridad nacional.

La investigación constituye una propuesta novedosa para abordar al registro de control migratorio, sustentada en un detallado análisis jurídico y en la comparación de otros regímenes similares a nivel internacional y en la región europea. Por ende, puede servir como un punto de referencia para corregir los errores que existen en torno al registro de control migratorio y contribuir al beneficio de las personas migrantes en México.

No obstante, no puede tomarse como una propuesta definitiva, sino que requiere mayor investigación, sobre todo para ahondar en la situación particular de las personas sujetas a protección internacional y las personas mexicanas que también pueden ser sujetas al registro de control migratorio, pero que excluí de la investigación; así como contrastar algunos supuestos de emisión del registro de control migratorio con el régimen de derecho penal, en específico, por el uso de documentos falsos. Otro aspecto de suma relevancia es el vínculo entre la seguridad nacional y el registro de control migratorio, el cual requiere un análisis especializado.

Finalmente, en cuestión de forma y referencias utilizo los Lineamientos para el Proceso Editorial (LIBROS) de la Coordinación Editorial de la Facultad de Derecho y, de manera supletoria, los Lineamientos y criterios del proceso editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Mientras que, para las referencias a sentencias nacionales y jurisprudencia internacional, hago uso de los Criterios editoriales del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo 1. Marco conceptual y jurídico de las personas en contexto de movilidad humana internacional en México

1.1 Movilidad humana internacional

En este apartado se presentan las generalidades de la movilidad humana internacional en México. Se advierte que se utiliza el término movilidad humana al igual que la Organización Internacional para las Migraciones, esto es, como un “término genérico que abarca todas las diferentes formas de movimiento de personas”⁴ y se precisa su carácter internacional, toda vez que la investigación se centra en la situación de personas extranjeras que han atravesado las fronteras internacionales mexicanas y, de tal forma, se excluye toda forma de movilidad al interior del país.

Una vez realizada tal precisión conviene resaltar que existe una postura dominante en los discursos de gobierno, en las políticas impulsadas por los organismos internacionales, incluso en la academia y la sociedad civil: la movilidad humana internacional como fenómeno intrínseco a la especie humana y actividad que ha existido desde el inicio de la humanidad, no puede ser frenada.⁵ Sin embargo, esta postura es debatible porque no considera los elementos contextuales e históricos que impulsan a las personas a dejar atrás su lugar de origen y desliga a los Estados de origen de sus responsabilidades para atender factores expulsivos como violencia y pobreza.⁶

En los países donde no existen condiciones de vida digna y oportunidades de desarrollo,⁷ es decir, donde no hay acceso a empleo formal y bien remunerado, a recursos productivos, a servicios públicos, a estabilidad familiar, las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad y están predispuestas a salir del país de origen, generalmente, en

⁴ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *Glosario de la OIM sobre migración*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2019, p. 144, [en línea], <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>>, [16 de septiembre, 2021].

⁵ *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, p. 11, [en línea], <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>>, [19 de septiembre, 2021].

⁶ MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto, “Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica” en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, 2010, vol. 8, número 14, primer semestre, pp. 66, [en línea], <<http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v8n14/v8n14a4.pdf>>, [7 de octubre, 2021].

⁷ GUÍZAR, Carlos J., *Humanismo sin fronteras. Migración hispana en EEUU*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2018, p. 22.

condiciones peligrosas, para llegar a otro país donde posiblemente experimentarán exclusión y precarización.⁸ Estas condiciones que se suman a las crisis económicas, políticas, culturales, entre otras, nos llevan a cuestionar si el fenómeno de la movilidad humana internacional deriva de una decisión individual.⁹

Para explicar el origen de la migración y su papel en el mundo global existen diversas teorías, algunas colocan a la persona migrante en el centro del proceso como individuo con agencia y decisión propia para emprender el viaje, otras centran la atención en las dinámicas económicas y sociales como factores que expulsan a las personas del lugar de origen.¹⁰ Sin embargo, no hay una teoría que se acepte unánimemente para explicar este fenómeno humano y no es mi objetivo abordar discusiones sociológicas y antropológicas para desentrañar el origen de la movilidad humana internacional.

De cualquier forma, es indiscutible que el fenómeno continúa y crece. En 2010, a nivel mundial, había 221 millones de personas viviendo en un país diverso al de su lugar de nacimiento; para 2019 la cifra incrementó a 272 millones.¹¹ Si bien la pandemia de COVID-19 pudo influir en la reducción del número de migrantes internacionales, esta hipótesis no ha sido suficientemente demostrada.¹² Aun así, estos números permiten formar una idea de lo que será la movilidad humana internacional en los siguientes años.

En América, el contexto sociopolítico advierte que la movilidad humana internacional no disminuirá ni será frenada. El aumento de la pobreza y la desigualdad, los conflictos internos y la desestabilidad política, los altos índices de violencia y otras causas sociales permiten ver que las personas se seguirán moviendo al extranjero, sea de manera voluntaria o forzada.¹³

⁸ MÁRQUEZ Covarrubias, Humberto, *op. cit.*, pp. 72 y 74.

⁹ *Ibidem*, pp. 73.

¹⁰ ARANGO, Joaquín, “La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra” en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, núm. 1, octubre de 2003, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/660/66000102.pdf>> [consulta: 16 de septiembre, 2021] y GUÍZAR, Carlos J., *op. cit.*, p. 28.

¹¹ *World Population Policies*, Nueva York, Naciones Unidas, 2020, p. 1, [en línea], <https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_rep_world_population_policies_2019.pdf> [consulta: 19 de septiembre, 2021]

¹² *International Migration 2020 Highlights*, Nueva York, Naciones Unidas, 2020, p. 5, [en línea], <https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf> [consulta: 19 de septiembre, 2021]

¹³ *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 17.

Aunque el contexto sociopolítico apunta a la continuación de las migraciones internacionales, aunado al discurso de la globalización en el ámbito económico, los países parecen adoptar enfoques restrictivos para abordar el fenómeno de la movilidad internacional.¹⁴

En el caso mexicano, es innegable la influencia que ejerce la posición geográfica de México en las dinámicas de movilidad humana internacional,¹⁵ la cercanía a los países más desarrollados de América y a las regiones más desiguales en el continente son factores que juegan en beneficio y en contra del país.¹⁶ De tal forma, suele decirse que México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas en contexto de movilidad internacional.¹⁷

Por país de origen se entiende el “país de nacionalidad o de anterior residencia habitual de una persona o grupo de personas que han emigrado al extranjero, independientemente de si lo hacen de forma regular o irregular”;¹⁸ en el caso de México, se observa que la diáspora mexicana es la segunda más grande del mundo con 11 millones de personas mexicanas viviendo en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos de América.¹⁹ Esta tradición migratoria se observa desde el siglo XIX y por lo general se ha mantenido constante.²⁰

Para la faceta de país de retorno no hay una definición universalmente aceptada, sin embargo, se relaciona con el retorno, es decir, el “acto o proceso por el que una persona

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

¹⁵ MARTÍNEZ DE LA PEÑA, Mónica *et al.*, *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*, México, Secretaría de Gobernación, 2018, p. 34, [en línea], <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf>, [consulta: 19 de septiembre, 2021]

¹⁶ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁷ *Nueva política migratoria del Gobierno de México 2018-2024*, México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019, p. 9, [en línea], <<http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>>, [consulta: 7 de octubre, 2021]

¹⁸ SIRONI, Alice *et al.* (ed.), *op. cit.*, p. 159.

¹⁹ *International Migration 2020 Highlights*, *op. cit.*, pp. 15 y 23.

²⁰ CANALES CERÓN, Alejandro I. y Martha Luz Rojas Wiesner, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Santiago, Naciones Unidas, 2018, p. 16, [en línea], <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/S1800554_es.pdf?sequence=1>, [consulta: 22 de septiembre, 2021]

vuelve o es llevada de vuelta a su punto de partida”.²¹ Se considera que México cumple con la característica de país de retorno, por el elevado el número de personas mexicanas que retornan al país de manera voluntaria o forzosa, principalmente provenientes de los Estados Unidos de América. En el aspecto de retorno forzoso, es decir, el acto de devolución contra la voluntad de la persona a México en virtud de un acto o decisión de carácter administrativo o judicial,²² se tiene que en 2019 los Estados Unidos de América ejecutaron 49,633 retornos y 215,205 deportaciones de personas mexicanas.²³ Cabe señalar que México no solo es receptor de personas mexicanas retornadas, pues a partir de marzo de 2019 acogió a personas extranjeras que solicitaron asilo en los Estados Unidos de América en virtud del programa “Quédate en México”;²⁴ desde entonces y hasta noviembre de 2020 recibió a cerca de 68,430 personas.²⁵

Por país de tránsito se entiende el “país por el que pasa una persona o grupo de personas, en cualquier viaje hacia el país de destino, o bien desde el país de destino hacia el país de origen o de residencia habitual”;²⁶ México tiene esta faceta al menos desde el siglo XX cuando fungió como importante corredor para personas centroamericanas, sobre todo salvadoreñas, que buscaban llegar a los Estados Unidos de América²⁷ y, actualmente, se ha extendido a otras nacionalidades, tanto de países latinoamericanos y del Caribe, incluso, de los continentes asiático y africano.²⁸ En términos de cifras, el corredor que va de América

²¹ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *op. cit.*, p. 206.

²² *Idem*.

²³ *2019 Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C, United States Department of Homeland Security, 2020, pp. 103 y 114, [en línea], <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/yearbook_immigration_statistics_2019.pdf>, [consulta: 21 de septiembre, 2021].

²⁴ *Nota informativa No. 11*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020, [en línea], <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542685/20200321_Nota_informativa_11.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2021].

²⁵ MONCADA, Alicia, *En la boca del lobo. Contexto de riesgo y violaciones a los Derechos Humanos de personas sujetas al programa Quédate en México*, México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, p. 27, [en línea], <<https://imumi.org/attachments/2020/Informe-En-la-boca-del-lobo-Protocolo-Quedate-en-Mexico.pdf>>, [consulta: 21 de septiembre, 2021].

²⁶ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *op. cit.*, p. 162.

²⁷ MARTÍNEZ DE LA PEÑA, Mónica *et al*, *op. cit.*, p. 34.

²⁸ *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, *op. cit.*, p. 24.

Latina y el Caribe a América del Norte es el segundo más grande del mundo con 24 millones de personas en tránsito durante 2020.²⁹

Finalmente, por país de destino se entiende el “país que corresponde al destino de una persona o de un grupo de personas, independientemente de si migran de forma regular o irregular”;³⁰ en el caso de México se cuestiona si se trata de un país de destino o en realidad es un país de tránsito prolongado.³¹ Es cierto que México está lejos de recibir el volumen de personas extranjeras que reciben países como Estados Unidos de América y Canadá, puesto que en 2020 vivían en México 1,212,252 personas extranjeras, lo que representa el .9% de la población total.³² Aunque las cifras no sean elevadas y prevalezca la noción de México como puente para llegar a los Estados Unidos de América, es innegable que en muchos casos México sí funge como destino de las personas en movilidad internacional.³³

En cuanto a las razones que orillan a una persona para dejar atrás el país de origen, para involucrarse en las dinámicas de la movilidad internacional, son muy variadas. Los estudios, el esparcimiento, el trabajo, la familia, salvar la vida propia, todos son motivos que existen en un mismo espacio, en un mismo lugar e, incluso, en una misma persona.

De tal forma, se observa que los movimientos humanos internacionales son complejos, multi causales y multi factoriales. La complejidad no solo se manifiesta en la razón que impulsa a las personas a viajar, sino en las características de la propia persona. Desde familias completas, mujeres, hombres jóvenes, niños, niñas y adolescentes no acompañadas, personas de la diversidad sexual, y otros muchos grupos, todas requieren de una aproximación diferenciada para entender sus dinámicas.

Dicha diversidad en la movilidad internacional obliga a hablar de flujos migratorios mixtos, es decir los movimientos de personas:

²⁹ *International Migration 2020 Highlights*, *op. cit.*, p. 22.

³⁰ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *op. cit.*, p. 159.

³¹ MARTÍNEZ DE LA PEÑA, Mónica *et al*, *op. cit.*, p. 57.

³² *Presentación de resultados. Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021, pp. 9 y 30, [en línea], <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_EUM.pdf>, [21-septiembre-2021].

³³ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, *op. cit.*, p. 30.

[...] que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes grupos de personas que se encuentran en el contexto de la migración internacional, tales como migrantes por causas económicas o ambientales, migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo o refugiados, víctimas de trata, niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, así como otras personas con necesidades de protección. En algunos casos, a lo largo del proceso migratorio concurren entre los migrantes diferentes categorías de las señaladas anteriormente, por ejemplo, personas que a lo largo de su proceso migratorio terminan siendo convertidas en víctimas de delitos, como la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral u otro tipo de explotación.³⁴

Aunque coexisten diversas causas y formas de movilidad humana en México, en este apartado me centraré en dos grupos poblacionales: las personas migrantes y las personas sujetas a protección internacional, toda vez que se trata de la principal diferencia que motiva la aplicación de un régimen normativo diferenciado.³⁵

1.1.1 Persona migrante versus persona sujeta a protección internacional

Como ha sido adelantado, esta investigación se centra en la movilidad humana internacional, es decir, implica el cruce de fronteras internacionales y se relaciona con personas extranjeras. Se entiende por persona extranjera a la “persona física que no tiene la nacionalidad del Estado en cuyo territorio se encuentra”.³⁶ Sin embargo, este es un término muy genérico que no distingue entre las causas que motivan la movilidad internacional, en consecuencia, dividiré a las personas extranjeras en dos grupos: personas migrantes y personas sujetas a protección internacional.

La Organización Internacional para las Migraciones define a las personas migrantes internacionales como:

³⁴ *Ibidem*, p. 71.

³⁵ *Ibidem*, p. 28.

³⁶ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *op. cit.*, p. 87.

Cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de los apátridas, de su país de nacimiento o residencia habitual. El término incluye a los migrantes que tienen la intención de trasladarse de forma permanente o temporal, a los que se trasladan de forma regular o con la documentación requerida, y a aquellos que se encuentran en situación irregular.³⁷

Aunque puede clasificarse a las personas migrantes en atención a diversos factores, esto solo tiene fines ilustrativos sin que la clasificación utilizada entrañe diferencias tajantes entre cada grupo, salvo algunas excepciones. Entonces, se puede hablar de personas migrantes temporales, de larga data y definitivos atendiendo al tiempo de permanencia en el lugar de destino; personas migrantes económicas, familiares, laborales, entre otras, en atención a las causas que originan el desplazamiento; así como personas migrantes de baja cualificación, de media y alta cualificación y profesionales atendiendo al nivel de formación.³⁸ De esta forma, se puede seguir clasificando en tantos grupos como criterios diferenciadores existan.

Una categoría que conviene resaltar es la que distingue en atención al estatus migratorio de la persona, por tanto, se habla de migrantes en situación regular cuando el ingreso y la permanencia se da conforme a las leyes internas y migrantes en situación irregular cuando el ingreso y la permanencia son en contravención a las leyes nacionales.³⁹ Se ha considerado que adjetivos como ilegal, e incluso, indocumentado no son adecuados por resultar estigmatizantes respecto de este grupo poblacional.⁴⁰ Como será abordado *infra*, la normativa mexicana reconoce el término migrante en situación regular y migrante en situación irregular.

³⁷ *Ibidem*, p. 136.

³⁸ CORTIZO ÁLVAREZ, José, “Tipología de las migraciones internacionales” en *Polígonos: Revista de geografía*, España, León, núm. 3, 1993, pp. 11-21, [en línea], <<https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/8160/1%20Tipolog%C3%ADa%20de%20las%20migraciones.pdf?sequence=1>> [consulta: 18 de enero, 2022]

³⁹ SIRONI, Alice *et al* (ed.), *op. cit.*, p. 134.

⁴⁰ MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Migración irregular y derechos humanos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018, p. 121.

Aunque podría denominarse como migrante a toda persona que se encuentra fuera del Estado del cual es nacional,⁴¹ se observa una dicotomía en los estudios de migración y en el derecho internacional que diferencia a la migración voluntaria de la migración forzada. Se trata de un criterio que distingue los motivos que impulsan a una persona a dejar su país de origen, no obstante, aplicar una diferencia estricta de este tipo es complejo en los flujos migratorios mixtos, toda vez que las razones que motivan a una persona a dejar el país de origen suelen ser variados:⁴² coexisten motivos económicos que estrictamente constituyen migración voluntaria, pero también motivos de violencia que constituyen migración forzada.

A pesar de la cuestionabilidad de tal dicotomía,⁴³ es la que se utiliza para determinar cuál es el marco normativo aplicable en la mayoría de los países incluido México, por tanto, en esta investigación solo haré referencia a las personas migrantes voluntarias, es decir, aquellas que se encuentran fuera de su país de origen por decisión propia y no están sujetas a alguna forma de protección internacional.

La contracara de la migración voluntaria es la migración forzada, la cual se relaciona con la protección internacional, es decir, “aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva”.⁴⁴ De esta definición se desprende que, a diferencia de las personas migrantes, las personas sujetas a protección internacional no salen de su país por voluntad propia y tienen un impedimento para volver a él.

Son figuras de protección internacional el asilo –tanto el asilo político como el estatuto de refugiado–, la protección complementaria y la protección a personas apátridas.⁴⁵

⁴¹ *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op. cit., p. 67.

⁴² SIRONI, Alice et al (ed.), *Glosario de la OIM sobre migración*, op. cit., p. 127.

⁴³ MORALES SÁNCHEZ, Julieta, op. cit., p. 129.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, serie A No. 21, párrafo 37, [en línea], <<https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 37 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-25/18, 30 de mayo de 2018, serie A No. 25, párrafos 65, 68, 180, 181 y 186, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

En México, el asilo y la protección complementaria se regula mediante la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; mientras que la apatridia se regula en la Ley de Migración y su Reglamento. Dado que no son objeto de la investigación, no serán desarrolladas.

En suma, las diferencias y similitudes entre las personas migrantes y las personas sujetas a protección internacional se ilustran en el siguiente cuadro comparativo:

Persona migrante	Persona sujeta a protección internacional
Se encuentra fuera de su país de origen	Se encuentra fuera de su país de origen
Migró voluntariamente	Migró forzadamente
Puede volver a su país de origen	No puede volver a su país de origen
Se clasifica según los motivos de migración, el tiempo de estancia, la preparación profesional, entre otros criterios.	Se clasifica según el tipo de protección internacional que recibe.

Elaboración propia.

1.1.2 Derechos humanos de las personas migrantes

De manera general, las personas migrantes gozan de los mismos derechos que las personas nacionales del país receptor,⁴⁶ aunque los Estados pueden imponer diferencias de trato para el ejercicio de ciertos derechos, siempre y cuando dichas diferencias no entrañen discriminación. Se entiende por discriminación

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición

⁴⁶ *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, Asamblea General, A/68/283, 2013, párrafo 28, [en línea], <<https://www.undocs.org/es/A/68/283>>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁴⁷

Por lo tanto, los Estados sí pueden imponer diferencias de trato basadas en la nacionalidad o el estatus migratorio de las personas, siempre que ellas resulten razonables, objetivas, proporcionales y no violen derechos humanos.⁴⁸

Por otro lado, se reconoce que las personas migrantes suelen encontrarse en una situación de vulnerabilidad con respecto a las personas nacionales del país receptor, debido a que se encuentran fuera del lugar de origen y afrontan dificultades por la diferencia de idioma, costumbres, cultura, entre otras;⁴⁹ esta situación de desventaja se agrava para las personas en situación migratoria irregular.⁵⁰ Lo anterior genera que, ante condiciones de desigualdad real, los Estados deban adoptar medidas afirmativas para reducir o eliminar los obstáculos en el ejercicio de derechos.⁵¹ Esta obligación no implica que las personas migrantes son inmunes a cumplir con el ordenamiento jurídico del Estado receptor, por el contrario, están obligadas a respetar las leyes del territorio donde se encuentran y, como cualquier persona, son susceptibles de ser sancionadas ante su incumplimiento.⁵²

⁴⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 18: No discriminación*, 1989, párrafo 7, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN18>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, serie A No. 18, párrafo 119, [en línea], <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>>, [consulta: 19 de enero, 2022]

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafos 112 y 114.

⁵⁰ *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios N° 24*, Unión Interparlamentaria, 2015, p. 35, [en línea], <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafos 112 y 119.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, serie C No. 218, párrafo 100, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Considerando que las personas migrantes gozan de los mismos derechos que las personas nacionales del país receptor –salvo ciertas excepciones justificadas–, la gran mayoría de los tratados prevén una cláusula de no discriminación que generalmente incluye al origen nacional como un motivo prohibido para restringir o excluir del goce de derechos a las personas migrantes. Sin embargo, existen algunos tratados adoptados específicamente para proteger los derechos humanos de personas migrantes.⁵³

En primer lugar, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado del que México es Estado parte desde mayo de 1981.⁵⁴ Si bien la Convención no prevé derechos específicos para las personas migrantes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de la totalidad de derechos de la Convención se impone a los Estados en beneficio de todas las personas bajo sus respectivas jurisdicciones e independientemente del estatus migratorio de las personas protegidas. Incluso ha referido que esta obligación alcanza la totalidad de los derechos contemplados por la Convención y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁵⁵

En cuanto al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del que México es parte desde enero de 1981,⁵⁶ tampoco consagra derechos específicos a favor de personas

⁵³ MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *op. cit.*, p. 209.

⁵⁴ Adoptada el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. La Cámara de Senadores aprobó la Convención el 18 de diciembre de 1980 según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981; posteriormente el Poder Ejecutivo firmó el instrumento de adhesión el 2 de marzo de 1981 y fue depositado ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 24 de marzo de 1981. Finalmente, fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981. *Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969*, México, Diario Oficial de la Federación, 1981, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4645612&fecha=07/05/1981&cod_diario=199960>, [consulta: 3 de septiembre, 2021].

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafo 109, [en línea], <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>>, [consulta: 19 de enero, 2022].

⁵⁶ Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. La Cámara de Senadores aprobó el Pacto el 18 de diciembre de 1980 según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981; posteriormente el Poder Ejecutivo firmó el instrumento de adhesión el 2 de marzo de 1981 y fue depositado ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 24 de marzo de 1981. Finalmente, fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. *Decreto de Promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A. el 19 de diciembre de 1966*, México, Diario Oficial de la Federación, 1981, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129>, [consulta: 19 de enero, 2022].

migrantes, sin embargo, conforme al artículo 2, los derechos que consagra son aplicables a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha determinado que deben garantizarse todos los derechos del Pacto por igual a personas nacionales y extranjeras, sin discriminación, aunque las personas migrantes pueden ver restringidos ciertos derechos por las limitaciones que el mismo Pacto autoriza.⁵⁷

Un tercer tratado fundamental para los derechos de personas migrantes es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de la que México es Estado parte desde agosto de 1999.⁵⁸ Este tratado recoge los derechos de los tratados generales de derechos humanos y establece derechos específicos para las personas trabajadoras migrantes y sus familias, por ejemplo, el derecho a la asistencia consular.⁵⁹ Aunque es un tratado que significó un importante avance en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes, los Estados cuidaron que los derechos establecidos fueran diferentes en atención a la situación migratoria de las personas, incluso es el tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas con menor número de ratificaciones.⁶⁰

De manera reciente se encuentra el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular que, si bien no es un tratado bajo los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y no reconoce expresamente derechos a las personas migrantes, es

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, 1986, párrafos 2 y 7, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN15>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

⁵⁸ Adoptada el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1 de julio de 2003. La Cámara de Senadores aprobó la Convención el 14 de diciembre de 1998 según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1999; posteriormente el Poder Ejecutivo firmó el instrumento de ratificación el 13 de febrero de 1999 y fue depositado ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999. Finalmente, fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999. *Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa*, México, Diario Oficial de la Federación, 1999, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4952754&fecha=13/08/1999>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

⁵⁹ GARCÍA, Lila, *Migración, derechos humanos y política migratoria*, Ciudad de Buenos Aires, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2016, p. 18, [en línea], <<https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

⁶⁰ *Ibidem*, p. 38.

muy relevante porque fija 23 objetivos específicos para que los Estados tomen acción al abordar el fenómeno migratorio desde una perspectiva de derechos humanos, desarrollo y cooperación. México participó activamente en la construcción del Pacto, incluso se considera un producto de la diplomacia mexicana,⁶¹ y se comprometió a tomar acciones para su implementación y garantizar que los derechos de las personas migrantes sean respetados.⁶²

En suma, las personas migrantes gozan de los derechos reconocidos en la normativa internacional, es decir, gozan del derecho a la vida, la libertad personal, la integridad personal, la honra y dignidad, la libertad de conciencia y de religión, la libertad de pensamiento y de expresión, la reunión y la asociación, la nacionalidad, la personalidad jurídica, los derechos económicos, sociales y culturales, y demás prerrogativas reconocidas; siempre que los ejerzan dentro de las restricciones impuestas por las leyes del Estado receptor. Aunque no se pretende hacer un análisis exhaustivo de cada derecho, es importante hacer énfasis en algunos cuyo ejercicio suele estar en pugna para las personas migrantes.

La libertad de circulación es el fundamento de la potestad individual para ejercer la movilidad humana. En ocasiones se habla del derecho a migrar, en sentido amplio, como:

[...] relativo al plan de vida de una persona (“el derecho a llevar adelante su proyecto de vida en cualquier país que elija”), incluyendo así varios derechos, como a la integración. En un sentido estricto, hace referencia a un núcleo básico relativo la circulación y al movimiento en sentido puro, físico. Un contenido posible de este derecho incluye el derecho a: no salir (no migrar), a un tránsito seguro, a ingresar a un Estado, a un estatus migratorio regular, a la libre circulación y residencia, y a un egreso consentido que limite la expulsión.⁶³

⁶¹ GÓMEZ CAMACHO, Juan José y Fernando de la Mora Salcedo, *México ante el Pacto Mundial para la Migración*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019, p. 6, [en línea], <<http://cidemig.cide.edu/documents/11494/5802696/DPM8.pdf>>, [consulta: 4 de octubre, 2021]

⁶² *Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México Marcelo Ebrard. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular. Sesión plenaria*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018, pp. 1-3, [en línea], <<https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf>>, [consulta: 4 de octubre, 2021]

⁶³ GARCÍA, Lila, *op. cit.*, p. 38.

Sin embargo, no se ha construido una teoría jurídica sólida que dé sustento a dicha prerrogativa, sino que continúa primando la soberanía estatal para decidir el ingreso, la permanencia y la salida de personas extranjeras en el territorio de cada Estado,⁶⁴ postura que incluso se reflejó en el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Un derecho humano a migrar implicaría que toda persona está facultada para ingresar a cualquier país, situación que no se admite en el Derecho Internacional⁶⁵ y que parece lejana de alcanzar. Por el contrario, como parte de la libertad de circulación se reconoce el derecho a ingresar al país de nacionalidad y en casos especiales puede gozar de este derecho la persona extranjera que tiene vínculos especiales con un tercer país, por ejemplo, personas residentes permanentes y apátridas.⁶⁶ La otra faceta de la libertad de circulación es la prerrogativa de toda persona de salir de cualquier territorio donde se encuentre, sin importar la situación migratoria en el caso de personas extranjeras,⁶⁷ con la salvedad de las eventuales restricciones que pueden imponerse por cuestiones de seguridad.

No obstante, la facultad soberana para decidir sobre el ingreso de personas extranjeras al Estado se matiza cuando se trata de personas que son perseguidas en sus países de origen y solicitan asilo en otro Estado, pues en estos casos son protegidas por el principio de *non-refoulement* que significa no devolverlas al lugar donde su vida, integridad o libertad corren peligro⁶⁸ y, en consecuencia, implicaría un derecho de ser admitidos en el país donde solicitan el ingreso mientras se decide el fondo de su solicitud de asilo.

En el mismo sentido, los Estados ven limitada su facultad soberana en los procesos migratorios de ingreso de personas extranjeras, incluso en los procesos de emisión de visas, puesto que tienen prohibido decidir dichos procesos con base en consideraciones discriminatorias, mediante actos que constituyan tratos inhumanos o en contravención del

⁶⁴ *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios N° 24, op. cit.*, p. 21.

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, *op. cit.*, párrafo 5, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN15>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

⁶⁶ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 27: La libertad de circulación (artículo 12)*, 1999, párrafo 20, <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN27>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

⁶⁷ *Ibidem*, párrafos 8 y 11.

⁶⁸ *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios N° 24, op. cit.*, p. 44.

derecho de protección a la familia,⁶⁹ de tal forma que no es suficiente una simple negativa que impida el ingreso de una persona migrante a un país extranjero, sino que dichas decisiones habrán de respetar los derechos humanos.

Por lo que toca a la libre movilidad dentro del territorio del Estado, el derecho internacional reconoce que las personas migrantes gozan de libertad de circulación solo cuando tienen situación migratoria regular,⁷⁰ situación que suele suscitar gran debate cuando se trata de países que reciben un alto flujo de migrantes en tránsito irregular, como es el caso de México.⁷¹

Otro derecho en constante pugna es la libertad personal que implica la ausencia de confinamiento físico.⁷² Este derecho suele ser objeto de importantes restricciones cuando de personas migrantes se trata, ya que múltiples Estados adoptan la detención migratoria como medida para sancionar el ingreso o la permanencia irregular de personas extranjeras o bien, como medida cautelar durante los procedimientos para la determinación del estatus migratorio. Aunque el derecho internacional mandata que la privación de la libertad por motivos migratorios es la *ultima ratio*,⁷³ suele ser usada de forma arbitraria y sin apego a las garantías del debido proceso.⁷⁴

⁶⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, op. cit., párrafo 5.

⁷⁰ *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, op. cit., p. 116.

⁷¹ *Migrantes encienden veladoras y rezan para pedir libre tránsito en México*, México, Informador, 2021, [en línea], <<https://www.informador.mx/mexico/Migrantes-encienden-veladoras-y-rezan-para-pedir-libre-transito-en-Mexico-20210916-0111.html>>, [consulta: 6 de octubre, 2021].

⁷² Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 35: Artículo 9 (Libertad y seguridad personales)*, 2014, párrafo 3, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN35>, [consulta: 6 de octubre, 2021].

⁷³ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *General comment No. 5 (2021) on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights*, 2021, pp. 5 y 9, [en línea], <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCMW%2fGEC%2f9459&Lang=en>, [consulta: 7 de octubre, 2021].

⁷⁴ *ONU condena a México por sostener un sistema de detenciones migratorias contrario a derechos humanos, que permitió la detención arbitraria de dos solicitantes de asilo*, Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaíde Foppa” de la Universidad Iberoamericana, s.f., pp. 1-3, [en línea], <https://blog.incidencia.ibero.mx/wp-content/uploads/2020/04/Comunicado-Grupo-de-Trabajo-DT.-LXC.AP_.VF-1-1.pdf>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

Finalmente, se resalta el derecho al debido proceso como fundamental para las personas migrantes. Es ampliamente reconocido que las personas extranjeras se hallan en una situación de vulnerabilidad, toda vez que conviven con un marco jurídico generalmente desconocido, en un país donde se reducen sus opciones de protección legal o consular y en ocasiones ante el desconocimiento del idioma.

Finalmente, un instrumento que también protege a personas migrantes es el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional –o simplemente Protocolo de Palermo–, del cual México es parte desde 2002.⁷⁵ Cuando las vías migratorias de ingreso no se ajustan a la realidad social y existen personas dispuestas a lucrar con la migración irregular,⁷⁶ se crean condiciones propicias para el tráfico ilícito de migrantes, acto definido en el artículo 3.a) del Protocolo de Palermo como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.⁷⁷

La posición geográfica de México explica por qué el tráfico ilícito de personas migrantes se ha mantenido como una actividad delictiva en la región y cobra un tinte particular en el país por la participación del crimen organizado.⁷⁸ A pesar de la relevancia del fenómeno para México, se trata de un tema que requiere un estudio aparte.

⁷⁵ Adoptado el 15 de noviembre de 2000 y entró en vigor el 28 de enero de 2004. La Cámara de Senadores aprobó el Protocolo el 22 de octubre de 2002 según el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2002; posteriormente el Poder Ejecutivo firmó el instrumento de ratificación el 3 de febrero de 2003 y fue depositado ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el 4 de marzo de 2003. Finalmente, fue promulgado el en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. *Decreto Promulgatorio del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil*, México, Diario Oficial de la Federación, 2003, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697011&fecha=10/04/2003>, [consulta: 19 de enero, 2022].

⁷⁶ Guízar, Carlos J., *op. cit.*, p. 31.

⁷⁷ *Decreto Promulgatorio del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil*, México, Diario Oficial de la Federación, 2003, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697012&fecha=10/04/2003>, [consulta: 18 de enero, 2022].

⁷⁸ Canales Cerón, Alejandro I. y Martha Luz Rojas Wiesner, *op. cit.*, pp. 51-52.

1.1.3 Política migratoria

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc...) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio”.⁷⁹ Añade la Corte que los objetivos de las políticas migratorias, así como su ejecución, deben respetar y garantizar los derechos humanos.⁸⁰

Una definición muy similar se provee a través del Portal de Datos Mundiales sobre la Migración –herramienta digital financiada por la Organización Internacional para las Migraciones– en los siguientes términos: “las declaraciones de un gobierno sobre lo que pretende hacer o no hacer, incluidos leyes, reglamentos, decisiones u órdenes, con respecto a la selección, la admisión, el asentamiento y la deportación de ciudadanos extranjeros que residen en el país”⁸¹

1.2 Esbozos de la política migratoria mexicana

En el contexto mexicano se define la política migratoria en el artículo 2 de la Ley de Migración como:

[...] 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

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, *op. cit.*, párrafo 163.

⁸⁰ *Ibidem*, párrafo 164.

⁸¹ *Políticas migratorias y gobernanza de la migración*, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, 2021 citando a Bjerre, Lix, *et al.*, “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective” en *International Migration Review*, Estados Unidos de América, Nueva York, vol. 49, número 3, 2015, pp. 555-600, [en línea], <<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/politicas-migratorias-y-gobernanza-de-la-migracion>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.⁸²

De esta definición se desprende que la política migratoria está plasmada en el Reglamento de la Ley de Migración, normas secundarias, programas y acciones que atienden el fenómeno migratorio en México. Por lo tanto, este apartado se centrará en los actos legislativos y otros emanados del Poder Ejecutivo tendientes a regular los flujos migratorios internacionales, en particular las principales normativas que integran la política migratoria mexicana, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Migración, el Reglamento de la Ley de Migración, los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios y los Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.⁸³

Una vez delimitado el contenido de este apartado, referiré brevemente a la genealogía normativa de la política migratoria, pues a partir de dichos antecedentes se tendrá una mejor comprensión de la normativa actual.

En la historia de México, la política migratoria ha adoptado diferentes posturas que han ido desde la atracción de personas extranjeras hasta su abierto rechazo.⁸⁴ Durante el periodo porfiriano, prevaleció el interés por atraer a migrantes extranjeros, particularmente de raza blanca.⁸⁵ La Ley de Inmigración de 1909 estableció importantes restricciones para el

⁸² *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

⁸³ No obstante, se advierte que no se trata de un apartado exhaustivo que integre todas las acciones y omisiones que conforman la política migratoria, pues como se explicó en apartados previos la migración internacional tiene diversas facetas y todas ellas suelen ser abordadas con marcos normativos, programas y acciones diferenciados. Por ende, excluyo las acciones y programas del Poder Ejecutivo adoptados en el marco de ciertas coyunturas y que reflejan las diferentes posturas para el tratamiento de la migración internacional.

⁸⁴ BOBES LEÓN, Velia Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016, p. 29, [en línea], <https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros_oa/politica-migratoria.pdf>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

⁸⁵ *Idem*.

ingreso de personas que portaran enfermedades asociadas a la migración oriental⁸⁶ y de personas con malas costumbres y tendencias viciosas.⁸⁷

Después de la revolución mexicana el país adoptó una postura restrictiva para las personas extranjeras como respuesta a los privilegios que tuvieron durante el porfiriato⁸⁸ y se mantuvieron los prejuicios racistas, por ejemplo, mediante una circular confidencial de la Secretaría de Gobernación en 1924 se prohibió la inmigración de personas de raza negra.⁸⁹ A pesar del resentimiento por lo extranjero, subsistió el interés de atraer inmigrantes para habitar zonas despobladas del norte del país,⁹⁰ pero dicha atracción seguía siendo selectiva,⁹¹ por ejemplo, las personas judías eran abiertamente rechazadas.⁹²

En 1936 se adoptó la primera Ley General de Población que mantuvo una postura restrictiva respecto a la inmigración y abandonó la estrategia de atracción de inmigrantes para aumentar la población del país,⁹³ porque se consideró que solo atraía a supuestos desechos sociales, no a personas que impulsaran la mejora de la sociedad.⁹⁴ Se implementaron tablas diferenciales para fijar las cuotas anuales por nacionalidad de personas extranjeras que podrían ingresar a México.⁹⁵ En esos años aconteció la llegada de miles de personas españolas exiliadas, acto humanitario para el cual fueron inaplicadas las estrictas disposiciones migratorias y que mereció para México el reconocimiento internacional.⁹⁶ Tratamiento contrario recibieron las personas judías que escapaban del régimen nazi, puesto

⁸⁶ YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas, Anuario de Historia de América Latina*, Hamburgo, núm. 54, 2017, pp. 137-138, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6235456.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

⁸⁷ BOBES LEÓN, Velia Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña, *op. cit.*, p. 30.

⁸⁸ YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” en *Desacatos*, México, núm. 26, enero-abril, 2008, p. 32, [en línea], <<https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/535/401>>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

⁸⁹ YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” *op. cit.*, pp. 143-144.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 135-136.

⁹¹ YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” *op. cit.*, p. 33.

⁹² YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” *op. cit.*, p. 147.

⁹³ YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” *op. cit.*, p. 35.

⁹⁴ YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” *op. cit.* p. 148.

⁹⁵ YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” *op. cit.*, p. 37.

⁹⁶ YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” *op. cit.*, pp. 151-152.

que no fueron beneficiadas de la flexibilidad de las normas migratorias debido a sus supuestas malas costumbres.⁹⁷

En 1947 se aprobó la segunda Ley General de Población que mantuvo la postura restrictiva y nacionalista de la primera, aunque ya sin la aplicación de las tablas diferenciales.⁹⁸ Finalmente, en 1974 se aprueba la actual Ley General de Población que en lo general mantuvo una visión restrictiva de la migración,⁹⁹ aunque también fue objeto de importantes reformas de las que destacan la de 1990 que introdujo las figuras de asilo y el mal llamado refugio tras la oleada de personas refugiadas centroamericanas; la de 1996 que estableció como principio de la política migratoria el respeto de los derechos humanos de acuerdo con la postura oficial del gobierno y la de 2008 que despenalizó la migración irregular.¹⁰⁰

En 1993 se crea el Instituto Nacional de Migración como organismo técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de la gestión migratoria.¹⁰¹ La creación del Instituto en cuestión se motivó expresamente por los importantes flujos de migrantes centroamericanos, asiáticos y de otras nacionalidades que utilizaban a México como país de tránsito, ante los cuales era necesario reforzar la respuesta del gobierno mediante acciones preventivas y de control migratorio.¹⁰²

A pesar de la creación del Instituto Nacional de Migración y las importantes reformas a la Ley General de Población, el cambio de paradigma en materia migratoria ocurre con la

⁹⁷ GLEIZER, Daniela, “Gilberto Bosques y el consulado de México en Marsella (1940-1942). La burocracia en tiempos de guerra” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, núm. 49, 2015, p. 61, [en línea], <scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n49/0185-2620-ehmcm-49-00054.pdf>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

⁹⁸ YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” *op. cit.*, p. 37.

⁹⁹ PARIS POMBO, María D., *Genealogía de la política migratoria restrictiva en México 1980-2021*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014, p. 7, [en línea], <<https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/07/Genealogia-de-la-Politica-Migratoria-Final2.pdf>>, [consulta: 25 de octubre, 2021].

¹⁰⁰ BOBES LEÓN, Velia Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*, *op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁰¹ *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 1993, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4794257&fecha=19/10/1993&cod_diario=206377>, [consulta 04 de enero, 2022].

¹⁰² PARIS POMBO, María D., *Genealogía de la política migratoria restrictiva en México 1980-2021*, *op. cit.*, p. 30.

reforma constitucional de 2011 y la posterior expedición de la Ley de Migración, que sustituyó a la Ley General de Población en lo relativo a inmigración y emigración. Estas normativas, así como las mencionadas al inicio de este apartado, serán abordadas a detalle en los siguientes apartados.

1.2.1 Reforma a los artículos 11 y 33 constitucionales en relación con los artículos 1 y 133 constitucionales

En 2011 tuvo lugar la reforma constitucional en materia de derechos humanos que representó un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano debido a que se abrió el sistema jurídico al Derecho Internacional. Aunque desde 2006 se habían impulsado varias propuestas de reforma a diversos artículos constitucionales, hasta junio de 2011 fue materializada y con ello fueron modificados los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.¹⁰³ En este trabajo de investigación solo abordaré las modificaciones relacionadas con el régimen jurídico de las personas en contexto de movilidad internacional.

Además del cambio de denominación del título primero para distinguir entre los derechos adjudicables a la persona humana frente a las garantías para hacerlos exigibles, se adoptó una teoría *iusnaturalista* para reconocer que los derechos humanos son preexistentes a la norma jurídica y que se reconocen los derechos consagrados no solo en la Constitución sino también en los tratados de los que es parte el Estado mexicano.¹⁰⁴

En particular se incorporaron los medios de interpretación de normas sobre derechos humanos conforme a la Constitución y los tratados específicos, siempre haciendo prevalecer la mayor protección a las personas.¹⁰⁵ Así como los principios que rigen en materia de derechos humanos, las obligaciones generales y las obligaciones específicas a cargo de las

¹⁰³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 2011, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011> [28-diciembre-2021]

¹⁰⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2010, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html#DictamenesAD>> [29-diciembre-2021]

¹⁰⁵ SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014, p. 40, [en línea], <<https://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>>, [consulta: 18 de noviembre, 2021].

autoridades para el cumplimiento de los derechos humanos.¹⁰⁶ Todas estas adiciones permitieron dar mayor eficacia en la aplicación de tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México y, en concreto, aquellos en materia de migración y protección internacional que han sido abordados en los apartados previos.

En cuanto a las modificaciones de disposiciones sustantivas, es importante referir las modificaciones al artículo 11 constitucional que consagra genéricamente la libertad de tránsito y, específicamente, cuatro libertades: entrar del país, salir del país, viajar por el territorio de la República y mudar de residencia.¹⁰⁷ Se trata de un artículo que no había sido reformado desde la adopción del texto constitucional original en 1917, por ende, esta reforma significó un importante avance. La adición al artículo 11 consistió en el reconocimiento constitucional del asilo y el estatuto de refugiado para alinear la Constitución con los tratados de los que México ya era parte, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁰⁸

Aunque el diverso 11 constitucional fue modificado en cuanto a la protección humanitaria, el primer párrafo sobre libertad de circulación se mantiene casi idéntico al texto original y solo fue reformado en junio de 2011 para reemplazar la expresión todo hombre por toda persona. De tal forma, aunque en el primer enunciado de este artículo se prevé un derecho bastante amplio, posteriormente su alcance es acotado al referir que el ejercicio del mismo se sujeta a las limitaciones en materia de emigración e inmigración, antes contenidas en la Ley General de Población y, a partir de mayo de 2011, en la Ley de Migración. Algunas limitaciones establecidas en la Ley de Migración son controvertidas como será expuesto más adelante.

Finalmente, el artículo 33 constitucional, disposición que tampoco había sido reformada desde 1917. El artículo 33 ha sido considerado producto del sentimiento anti

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 111-119.

¹⁰⁷ CARBONELL, Miguel, “Los derechos humanos de libertad de tránsito, asilo y refugio” en David Cienfuegos Salgado y Germán Froto Mandariaga (coord.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Saltillo, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, 2012, p. 79, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3171/5.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

¹⁰⁸ *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*

extranjero que prevalecía tras la Revolución¹⁰⁹ y que siguió vigente noventa años. Aunque cada Estado, en el ejercicio de su potestad soberana, tiene la facultad de expulsar del territorio a las personas extranjeras cuya presencia estime riesgosa, lo controversial de este artículo residía en la total discrecionalidad para su aplicación sin la mediación de autoridad judicial.¹¹⁰ Con el cambio de paradigma constitucional, el controversial artículo 33 debía ser modificado para alinearlos con las normas del debido proceso previstas en diversos tratados, de tal forma se incluyó el igual goce de derechos y garantías para personas extranjeras, la garantía de audiencia previa, el apego al procedimiento administrativo y el tiempo y forma de detención -lo que parece indicar que se trata de detención oficiosa-.¹¹¹

A pesar de la reforma al artículo 33, no se ha cumplido con el quinto artículo transitorio del Decreto de reforma que ordena la emisión de una ley que regule el procedimiento a aplicar, lo que debía suceder dentro del año siguiente a su entrada en vigor, por ende, en tanto sea expedida, el artículo 33 se seguirá aplicando en los términos del texto original.¹¹² Aunque la Cámara de Senadores aprobó en diciembre de 2015 un proyecto de decreto para expedir la Ley reglamentaria del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹³ la Cámara de Diputados no lo ha discutido.

No menos importante es que la prohibición de participación política de personas extranjeras continúa vigente desde 1917, cuya razón de ser –evitar que las personas extranjeras tomaran las riendas del país recién independizado– podía ser razonable en su momento, pero más de cien años después y ante una sociedad moderna parece un temor

¹⁰⁹ YANKELEVICH, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional” en *Historia mexicana*, México, vol. 3, núm. 3, enero-marzo, 2004, p. 693, [en línea], <<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1441/1289>>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 694.

¹¹¹ DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, “El Artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poissot *et al.* (comp.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, t. II, p. 1641, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/17.pdf>>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

¹¹² *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*

¹¹³ *Senado avala ley reglamentaria del artículo 33 de la Constitución*, México, Senado de la República, 2015, [en línea], <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25379->>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

injustificado, incluso violatorio de los derechos de personas migrantes,¹¹⁴ sobre todo de aquellas que tienen fuertes vínculos de familia, trabajo, residencia y cultura en el país.

1.2.2 Principales normas que sustentan la política migratoria mexicana

Una vez expuesto el panorama constitucional que da sustento a la política migratoria mexicana, es necesario dar un breve repaso a los principales aspectos de las normas jurídicas secundarias que, de manera más específica, guían la política migratoria en México. Este análisis servirá para dar un panorama amplio de cada normativa para que, en los siguientes capítulos, se aborden cuestiones específicas relacionadas con el registro de control migratorio.

1.2.2.1 Ley de Migración

El 25 de mayo de 2011 la Ley de Migración fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. En el proceso legislativo no encontró obstáculos importantes, pero la materia de seguridad fue ampliamente discutida porque las personas legisladoras se opusieron a otorgar facultades de revisión migratoria a una institución de seguridad pública, cuyo resultado fue la eliminación del artículo en cuestión, la negativa expresa en dotar a la Ley de Migración de un carácter de seguridad nacional, incluso pública y la reafirmación de la protección de los derechos humanos de personas migrantes como el objetivo principal.¹¹⁵

La ley se compone de 162 artículos y está estructurada en ocho títulos: Disposiciones preliminares, Derechos y obligaciones de los migrantes, De las autoridades en materia migratoria, Del movimiento internacional de personas y la estancia de extranjeros en territorio nacional, De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional, Del procedimiento administrativo migratorio, De las sanciones y De los delitos en materia migratoria. En este apartado se destacará de manera general la estructura de la Ley de

¹¹⁴ CALDERÓN CHELIUS, Leticia, “Esas cosas invisibles: los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México” en *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, Buenos Aires, 2019, núm. 6, p. 132, [en línea], <<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/odisea/article/view/4684/3844>>, [consulta: 4 de enero, 2022].

¹¹⁵ *Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el jueves 24 de febrero de 2011*, México, Cámara de Senadores, 2011, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2011_02_24/1005>, [29 de diciembre, 2021].

Migración, mientras que se subrayan algunos de sus principales problemas y críticas. A continuación, serán expuestos algunos aspectos relevantes del ordenamiento en cuestión.

De acuerdo con el artículo 1 la Ley de Migración esta tiene por objeto:

[...] regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.¹¹⁶

Respecto a los derechos de las personas extranjeras, el artículo 6 prevé la obligación del Estado para garantizarles el ejercicio de los derechos previstos en la normativa mexicana, independientemente de su situación migratoria. Asimismo, los artículos 7 a 15 prevén explícitamente los derechos a la educación, la salud, la unidad familiar, el acceso a la justicia, la libertad de tránsito, la celebración de actos del estado civil, el reconocimiento de la personalidad jurídica, entre algunos otros.

Los derechos reconocidos en la normativa mexicana son reconocidos a las personas extranjeras independientemente de su situación migratoria. Al respecto, el artículo 3, fracción VII define la situación migratoria como la posición jurídica que guarda una persona extranjera respecto al cumplimiento o incumplimiento de la normativa migratoria para su internación y permanencia en México; por tanto, se aceptan los términos situación migratoria irregular y situación migratoria regular, quedando superados los calificativos de legal, ilegal, documentado e indocumentado para referirse a la situación migratoria.

En cuanto a las obligaciones de personas extranjeras, estas son fijadas por el artículo 16:

1. En el caso de personas con situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación migratoria.
2. Mostrar la documentación que acredite su identidad o situación migratoria regular que sea requerida por las autoridades migratorias.

¹¹⁶ *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

3. Proporcionar información y datos personales requeridos por las autoridades competentes.

4. Demás establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones aplicables.

Es relevante comentar lo dispuesto en el título cuarto de la Ley de Migración sobre el movimiento internacional de personas. Conforme al artículo 37, las personas extranjeras que pretendan ingresar a México deben presentar en el punto de internación pasaporte o documento de identidad y viaje válido y vigente, visa válida y vigente cuando es aplicable, tarjeta de residencia o autorización de condición de estancia¹¹⁷ y proporcionar la información y los datos personales solicitados por el Instituto Nacional de Migración.

Al respecto, conforme al artículo 3 fracción XXXVI la visa es la autorización que otorga la oficina consular para la obtención de una condición de estancia en México y autoriza a la persona extranjera para solicitar su ingreso en un lugar destinado al tránsito internacional de personas; mientras que, de acuerdo a la fracción XXXIV, la tarjeta de residencia es el documento que expide el Instituto Nacional de Migración a las personas extranjeras con la condición de residente temporal o permanente.

Conviene destacar que el artículo 43 establece los supuestos en los que podrá negarse la expedición de la visa, la internación regular al país o la permanencia de personas extranjeras:

1. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública.

2. Cuando lo cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

3. Cuando se verifique que los documentos o los elementos aportados no son auténticos.

4. Estar sujeto a prohibiciones expresas de autoridad competente.

¹¹⁷ La condición de estancia es definida en el artículo 3, fracción VII de la Ley de Migración como “la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional”. Los tipos de condiciones de estancia son fijados por el artículo 52 de la Ley de Migración, siendo visitante y residente las categorías generales. *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

5. Lo prevean otras disposiciones jurídicas.

En tanto que las tarjetas de residente temporal y residente permanente pueden ser canceladas por el Instituto Nacional de Migración en caso de actualizarse algún supuesto del artículo 64:

1. La persona extranjera manifiesta que su salida es definitiva.

2. A la persona extranjera le es autorizada otra condición de estancia, toda vez que no está permitido poseer simultáneamente dos o más condiciones de estancia.

3. La persona extranjera proporciona información falsa o exhibe al Instituto Nacional de Migración documentos oficiales apócrifos o legítimos, pero obtenido de manera fraudulenta.

4. La persona extranjera pierde la condición de estancia por alguna otra causal legal.

5. En materia de protección internacional, la persona extranjera pierde el estatuto de refugiada o la protección complementaria.

6. La persona extranjera compromete la seguridad nacional o pública derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero; sin que se definan criterios claros para determinar cuándo una persona representa una amenaza de este tipo.

En cuanto a las autoridades migratorias, la principal encargada de instrumentalizar la política migratoria es el Instituto Nacional de Migración definido por el artículo 19, como el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia. El Instituto tiene las atribuciones fijadas en el artículo 20, siendo muy relevante para la investigación el tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida de México de personas extranjeras.

Para el desarrollo de la anterior atribución, el Instituto Nacional de Migración ejerce sus facultades de control, verificación y revisión migratoria. En todos los casos que ejerza dichas facultades, se consulta e informa a las autoridades de seguridad nacional sobre personas vinculadas con el terrorismo, la delincuencia organizada o cualquier actividad que ponga en riesgo la seguridad nacional.

En específico, la facultad de control migratorio se define por el artículo 81 y consiste en la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país y la

inspección de los medios de transporte utilizados en dichos procesos. En el proceso de internación a México las personas extranjeras están obligadas a mostrar sus documentos y brindar la información que las autoridades migratorias les soliciten, pero si incumple con algún requisito o existe una irregularidad, se ejecuta una segunda revisión migratoria que puede culminar en la negativa de ingreso.

Posteriormente, la facultad de verificación consiste en las visitas que realiza el Instituto Nacional de Migración en espacios determinados para comprobar que las personas extranjeras o sus empleadoras cumplen con la normativa en la materia.

La última facultad es de revisión migratoria, es decir, la revisión de documentación migratoria dentro del territorio nacional para comprobar la situación migratoria de las personas extranjeras. Se trata de una facultad muy controvertida porque vacía de contenido la libertad de tránsito prevista en el artículo 11 constitucional, su ejecución suele basarse en las características raciales de las personas y obliga a las personas mexicanas a portar identificación oficial en todo momento.¹¹⁸

Si tras la ejecución de las facultades antes descritas se identifica a alguna persona extranjera sin la documentación que acredite su situación migratoria, el Instituto Nacional de Migración alojará a la persona en una estación migratoria¹¹⁹ en tanto se defina su situación jurídica a través del proceso administrativo previsto los artículos 99 a 125 de la Ley de Migración.

Para cerrar el ciclo de movilidad internacional, el artículo 47 ordena que las personas extranjeras deberán salir del territorio mexicano exclusivamente por los lugares destinados al tránsito internacional de personas, presentar pasaporte o documento de identidad o viaje válido y vigente, acreditar la situación migratoria regular, proporcionar la información estadística requerida y cumplir con lo que establezcan otras disposiciones. La salida solo

¹¹⁸ ARIAS MUÑOZ, Karina y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, México, Sin Fronteras IAP, 2012, p. 32, [en línea], <<https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Evoluci%C3%B3n-y-retos-del-marco-normativo-migratorio-en-M%C3%A9xico.-Una-perspectiva-hist%C3%B3rica..pdf>>, [consulta: 26 de diciembre, 2021].

¹¹⁹ Según el artículo 3, fracción XI la estación migratoria es “la instalación establecida por el Instituto para alojar temporalmente a las personas extranjeras que no acreditan situación migratoria regular mientras se resuelve su situación”. *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

puede ser restringida por las causales previstas en el artículo 48, por ejemplo, por razones de seguridad nacional.

Por último, se destaca el título séptimo que consagra las sanciones a personas físicas y morales. Las sanciones previstas consisten en multa y deportación; la multa es aplicable en una gran variedad de situaciones, desde la impuesta a personas extranjeras que ingresan o permanecen irregularmente en México, hasta la aplicable a empresas de transporte ante el incumplimiento de las obligaciones migratorias. Por otro lado, según el artículo 143, la deportación consiste en la orden de salida emitida por el Instituto Nacional de Migración a una persona extranjera y la prohibición de su reingreso en determinado periodo; esta sanción es aplicable en seis situaciones diversas, por ejemplo, cuando la persona compromete la seguridad nacional o la seguridad pública en virtud de sus antecedentes en México o en el extranjero.

1.2.2.2 Reglamento de la Ley de Migración

El Reglamento de la Ley de Migración fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, fuera del plazo de ciento ochenta días establecido en el artículo transitorio tercero del Decreto de la Ley de Migración. A pesar del retraso para su expedición, continúa vigente y solo ha sido reformado en dos ocasiones, en 2013 y en 2014.

El Reglamento tiene por objeto regular:

[...] la formulación y dirección de la política migratoria del Estado mexicano; los procesos de certificación y profesionalización de los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración; el movimiento internacional de personas; los criterios y requisitos para la expedición de visas; la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional; la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; el procedimiento administrativo migratorio en las materias de regulación, control y verificación migratoria y el retorno asistido de personas extranjeras.¹²⁰

¹²⁰ *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 26 de diciembre, 2021].

El ordenamiento en cuestión se estructura en nueve títulos: Disposiciones generales; De la política migratoria; Del servicio profesional de carrera migratoria, la certificación y disposiciones comunes al personal del Instituto; Del movimiento internacional de personas; De los criterios, requisitos y procedimientos para la emisión de visas; De la estancia de personas extranjeras en el territorio nacional; De la protección a los migrantes que transitan por el territorio nacional; Del retorno asistido; De los procedimientos administrativos en materia migratoria.

Como se observa, el Reglamento recoge una variedad de procedimientos realizados por el Instituto Nacional de Migración y las demás autoridades migratorias, sin embargo, conviene hacer algunas precisiones sobre los procedimientos de ingreso a territorio mexicano, la estancia y la salida del territorio de personas extranjeras.

Respecto a los procedimientos de ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, ya se han abordado los requisitos que fija la Ley de Migración para autorizar la entrada de personas extranjeras, no obstante, es importante detallar algunos aspectos. El artículo 60 desarrolla con más detalle los requisitos y la información que el Instituto Nacional de Migración puede solicitar a las personas extranjeras en el ingreso a territorio mexicano, lo cual tiene por objetivo conocer si los motivos de viaje de la persona coinciden con el tipo de autorización que tiene o que solicita, así como si cuenta con los medios financieros para su estancia y salida del país. En caso de incumplir los requisitos, de existir una restricción o inconsistencia, la segunda revisión que se realice no puede exceder de cuatro horas, aunque es común que este proceso se extienda, como han denunciado organizaciones de la sociedad civil.¹²¹

A continuación, el Reglamento establece todos los procedimientos mediante los que una persona extranjera puede obtener una autorización para el ingreso o la estancia en México, diferenciando entre aquellas que se solicitan en las representaciones consulares o en las oficinas del Instituto Nacional de Migración en el territorio nacional. Aunque todas las condiciones de estancia pueden ser obtenidas mediante un proceso de visa ante un consulado,

¹²¹ *Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20) México: Protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, 2 de julio de 2021, [en línea], <https://www.youtube.com/watch?v=1JO6_yBIMAM&t=1s>, [consulta: 1 de enero, 2022].*

no todas pueden obtenerse dentro del territorio mexicano, pues el Reglamento delimita muy claramente los procesos.

Por último, respecto a la salida del territorio nacional, esta puede ser por cuenta propia de la persona extranjera una vez que finaliza su autorización de estancia en el país o puede ser ordenada o ejecutada por el Instituto Nacional de Migración cuando: la persona excede el tiempo autorizado, pero sale por sus propios medios, o para las personas que están sujetas al procedimiento administrativo migratorio son beneficiadas por el retorno asistido o son deportadas. Respecto a la deportación, es menester aclarar que el artículo 244 delimita el periodo de restricción de ingreso para las personas deportadas, el cual depende del tipo de falta cometida, siendo el ingreso irregular a México sancionado con uno a cinco años de prohibición de entrada a México, mientras que el comprometer la seguridad nacional acarrea una prohibición definitiva.

1.2.2.3 Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios y Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores

En el último eslabón de las normas jurídicas que forman parte de la política migratoria mexicana encontramos los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios y los Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. En ambos casos se trata de disposiciones administrativas de carácter general expedidas por dependencias de la Administración Pública Federal, es decir, se trata de actos administrativos con carácter general toda vez que tienen como destinatarios a un número indeterminado de personas, pero que no cambian el ordenamiento jurídico,¹²² en este caso compuesto por la Ley de Migración y el Reglamento de la Ley de Migración.

No se trata de las únicas disposiciones administrativas de carácter general que forman parte de la política migratoria; como ejemplo puede mencionarse a los Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de

¹²² GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, p. X-8, [en línea], <https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf>, [consulta: 2 de enero, 2022].

transporte al Instituto Nacional de Migración, los que fueron emitidos por la Secretaría de Gobernación al amparo del artículo 46 de la Ley de Migración, según el cual se emitirán las disposiciones administrativas generales para determinar la forma en que las empresas transportistas de personas transmitirán la información sobre pasajeros al Instituto Nacional de Migración.

A pesar de no ser las únicas disposiciones de este tipo, los lineamientos objeto de este apartado son importantes de remarcar porque especifican los procedimientos para la obtención de permisos de ingreso y de estancia en territorio nacional, entre otros. En este tenor, los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios tienen por objetivo:

[...] que los usuarios de los servicios migratorios, así como las autoridades migratorias conozcan los lineamientos, requisitos, procedimientos y criterios para la atención y resolución de diversos trámites migratorios en beneficio de la seguridad jurídica de usuarios, y para un adecuado desarrollo de las funciones de la autoridad [...]¹²³

Estos lineamientos establecen la forma de presentación de trámites migratorios y las autoridades competentes para conocer y resolverlos; los documentos migratorios existentes, así como sus características particulares; y los trámites para la internación, estancia y salida de personas extranjeras y mexicanas cuando es aplicable.

Por otro lado, los Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores tienen por finalidad:

[...] dar a conocer a los usuarios de los servicios migratorios los requisitos, procedimientos y criterios para la atención y resolución de los trámites de solicitud de visa, así como las competencias de las autoridades migratorias, los procedimientos que realizan las oficinas consulares en apoyo a los trámites

¹²³ *Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios*, México, Diario Oficial de la Federación, 2012, [en línea], <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276967&fecha=08/11/2012>, [consulta: 19 de enero, 2022].

de visa solicitados ante el Instituto Nacional de Migración, y para promover un adecuado desarrollo de las funciones de la autoridad competente [...] ¹²⁴

Los lineamientos en cuestión ahondan respecto a los acuerdos de visa y de supresión de visa del Estado mexicano con otros países; los tipos de visa que expiden las oficinas consulares; los procedimientos para la obtención de visas desenvueltos por las oficinas consulares o por el Instituto Nacional de Migración; y el procedimiento para solicitar la readmisión en caso de personas deportadas.

Una vez revisado el marco conceptual y jurídico de la movilidad humana internacional, en el siguiente capítulo se analizará al registro de control migratorio en perjuicio de personas migrantes a la luz del derecho administrativo sancionador para determinar su naturaleza jurídica.

¹²⁴ *Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores*, México, Diario Oficial de la Federación, 2014, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5363603&fecha=10/10/2014> [19-enero-2022]

Capítulo 2. El registro de control migratorio a la luz del procedimiento administrativo sancionador

2.1 Esbozos del registro de control migratorio y de las figuras jurídicas relacionadas

Según el Instituto Nacional de Migración, el registro de control migratorio es “[e]l emitido a mexicanos y extranjeros, así como a documentos, [girado] por el Instituto o por autoridades nacionales e internacionales facultadas para ello, ingresado a las bases de información migratoria, en específico a la Lista de Control de Sistema Integral de Operación Migratoria”.¹²⁵ Es de carácter restrictivo cuando se genera por una resolución administrativa o judicial que limite el ingreso, permanencia o salida de personas del territorio nacional; y de carácter informativo, por ejemplo, ante la emisión de orden de salida del país a una persona extranjera. Asimismo, se clasifica según el nivel de riesgo en alto, medio y bajo.¹²⁶ Ambos aspectos del registro de control migratorio serán detallados en el apartado 2.2.2.

La definición de registro de control migratorio, así como sus diversas clasificaciones son faltas de claridad, pues de ellas no se desprende a cabalidad el objetivo del mismo y cuáles son sus implicaciones. Por ende, para entender qué es el registro de control migratorio es necesario hablar de otras figuras jurídicas relacionadas, como son las listas de control migratorio y la alerta migratoria.

Las listas de control migratorio contienen información relativa a la entrada, salida y permanencia en territorio nacional de personas mexicanas y extranjeras;¹²⁷ son definidas como “las bases de datos que contienen registros de información generados por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, integradas y administradas por el Instituto, para que en el ámbito de su competencia, ejerzan sus atribuciones en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 43 de la Ley”.¹²⁸

¹²⁵ Artículo 1 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022]. Anexo 4.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ Artículo 95 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹²⁸ Artículo 3, fracción XIV del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

Es decir, las listas de control migratorio permiten al Instituto Nacional de Migración dar cumplimiento a sus atribuciones en materia migratoria, en especial, vigilar la entrada y salida del territorio nacional y que conozca cuándo debe ser negada la expedición de visa, el ingreso al país, la permanencia o, incluso, la salida de México a personas extranjeras.¹²⁹

Aunque las listas de control migratorio son integradas y administradas por el Instituto Nacional de Migración, también participan otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluso instancias de seguridad nacional que no son especificadas por el Reglamento de la Ley de Migración. Cada autoridad es responsable de la información que solicita incorporar a las listas de control migratorio.¹³⁰

Conviene puntualizar que el Reglamento de la Ley de Migración se refiere a las listas de control migratorio en plural, pero no especifica cuáles son. Sin embargo, se sabe que existen al menos cuatro listas de control migratorio incorporadas cada una en los sistemas informáticos siguientes: Sistema Integral de Operación Migratoria, Sistema de Control, Aseguramientos y Traslados a Estaciones Migratorias, Sistema Electrónico de Trámites Migratorios y Sistema Integral de Administración Consular.¹³¹ A pesar de la multiplicidad de listas de control migratorio, me referiré solo a la administrada mediante el Sistema Integral de Operación Migratoria, toda vez que en ella se integran los registros de control migratorio.¹³²

El Sistema Integral de Operación Migratoria fue implementado en julio de 2004 por el Instituto Nacional de Migración para integrar al control migratorio las tecnologías de la información y automatizar el registro, control y operación migratoria. Mediante este sistema se registra a las personas pasajeras en puntos de internación y se identifica a las personas con antecedentes terroristas, criminales, judiciales o migratorios y a documentos falsos,

¹²⁹ Artículo 43 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

¹³⁰ Artículo 96 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³¹ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., 2021, p. 25, [en línea], <<https://drive.google.com/file/d/1fSd7VIic6egYQChjH32OQCmwebTnVNs/view>> [consulta: 18 de marzo, 2022].

¹³² Artículo 2 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

extraviados o robados, es decir, contiene los diversos registros de control migratorio de personas y documentos.¹³³

La autoridad migratoria consulta la lista de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria en los trámites de visa, de ingreso al país,¹³⁴ de autorización de condición de estancia y de salida del país¹³⁵ de personas extranjeras con el objetivo de verificar si existe coincidencia;¹³⁶ si al efectuar la consulta se genera una coincidencia entre la persona o el documento consultado y los registros de control migratorio integrados en la lista de control migratorio, se genera un aviso denominado alerta migratoria.¹³⁷ Es decir, la alerta migratoria informa a la autoridad de la existencia de un registro de control migratorio en perjuicio de una persona o documento para que la autoridad actúe conforme a la instrucción del registro.¹³⁸

Se observa que el registro de control migratorio es la herramienta que permite al Instituto Nacional de Migración implementar el control migratorio, pero del Reglamento de la Ley de Migración no queda claro en qué supuestos se emite el registro, cuáles son sus consecuencias y los procedimientos para su establecimiento. Únicamente se identifican tres supuestos para su emisión:

1. Por deportación.¹³⁹

¹³³ *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 24 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 132 de la Ley General de Población, a fin de garantizar el envío de la información de pasajeros internacionales previo a su internación o salida del país*, México, Cámara de Senadores, 2010, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/24442>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³⁴ Artículos 3, fracción XXV, 60 y 89 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³⁵ Artículo 54 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³⁶ Conforme a los artículos 54, 63, 136, 142, 146, 162, 165 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³⁷ Artículo 3, fracción III del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹³⁸ Artículo 54 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de marzo, 2022].

¹³⁹ Artículo 242 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

2. Por incumplimiento de la custodia. La persona que estando detenida en estación migratoria fue liberada por el beneficio de custodia, pero incumple las obligaciones a su cargo.¹⁴⁰

3. Por presentar documentación apócrifa, alterada o auténtica en posesión de un suplantador, o documentos de viaje fraudulentos, falsificados o imitados durante la internación al país.¹⁴¹

Destaco que los supuestos identificados en los numerales 1 y 2 refieren erróneamente a la emisión de la alerta migratoria, pero en realidad lo que se emite es el registro de control migratorio. Y el supuesto del numeral 3 no ordena expresamente la emisión del registro de control migratorio, sino que ordena incorporar la información a la lista de control migratorio, lo cual equivale a emitir el registro de control migratorio.

Estas referencias erróneas y la escueta reglamentación del registro de control migratorio, ponen de manifiesto la poca claridad que existe en torno a la figura. Además, el Reglamento tampoco define las características del registro de control migratorio, los supuestos y el procedimiento para su emisión, sus efectos o, incluso, si es viable su eliminación.

Para aclarar el panorama, a continuación, se analizan los actos jurídicos del Comisionado del Instituto Nacional de Migración que regulan con más detalle el registro de control migratorio.

2.1.1 Oficio-instrucción 157/2015

El registro de control migratorio es regulado a través de oficios internos del Instituto Nacional de Migración que pretenden resolver las falencias normativas de la Ley de Migración y su reglamento. Con base en información obtenida mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, se conoce que han existido cuatro oficios que, en diferentes momentos, han regulado la materia que me ocupa.¹⁴²

¹⁴⁰ Artículo 216 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

¹⁴¹ Artículo 81 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de marzo, 2022].

¹⁴² *Oficio No. INM/DGCVM/DGAIIM/CNA/3285/2021*, México, Instituto Nacional de Migración, 2021. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321.

El primero es la circular INM/CCVM/01180/2008 emitida en 2008 por la Coordinadora de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración.¹⁴³ El segundo es el oficio INM/DGCVM/1881/2012 emitido en 2012 por la Directora General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, mediante el cual se expide el Oficio-instrucción por la que se establecen las normas, métodos y procedimientos técnicos para la incorporación de registros de control migratorio a las bases de información.¹⁴⁴

El tercero es el oficio INM/0204/2014 emitido por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración en 2014, mediante el que se expidió el Oficio-instrucción por el que se establecen las normas, métodos y procedimientos técnicos para la incorporación de registros de control migratorio a las bases de información.¹⁴⁵

El cuarto es el oficio número INM/157/2015 emitido por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración en el año 2015, mediante el cual se expidió el llamado Oficio-instrucción por el que se establecen las normas, métodos y procedimientos técnicos para la incorporación, modificación o cancelación de registros de control migratorio a las bases de información del Instituto Nacional de Migración.¹⁴⁶

Este último oficio es el vigente, toda vez que su artículo 18 dispone que “las disposiciones administrativas que versen sobre el establecimiento de registro de control migratorio o alertas migratorias quedarán sin efectos a partir del siguiente día hábil posterior a la recepción de la presente circular”.¹⁴⁷ Por este motivo, este será el objeto de análisis para este trabajo, pero se recurrirá al contenido de los oficios previos para resaltar elementos importantes que ayudan a entender las implicaciones del registro de control migratorio.

¹⁴³ Oficio INM/CCVM/01180/2008, México, Instituto Nacional de Migración, 2008. Obtenido mediante la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321. Anexo 1.

¹⁴⁴ *Oficio No. INM/DGCVM/1881/2012*, México, Instituto Nacional de Migración, 2012. Obtenido mediante la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321. Anexo 2.

¹⁴⁵ *Oficio instrucción No. INM/0204/2014*, México, Instituto Nacional de Migración, 2014. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 0411100048121. Anexo 3.

¹⁴⁶ *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022]. Anexo 4.

¹⁴⁷ *Idem*.

2.1.1.1 Naturaleza jurídica, fundamento legal y objeto

Antes de iniciar con el análisis particular del oficio, conviene establecer cuál es su naturaleza jurídica. Conforme a una definición amplia de acto administrativo, es decir, entendiendo a este como “la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos en forma directa”,¹⁴⁸ se puede considerar que el oficio INM/157/2015 es un acto administrativo toda vez que fue dictado unilateralmente por una autoridad administrativa, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, y produce efectos jurídicos directos al establecer procedimientos, obligaciones y responsabilidades en torno al registro de control migratorio.

No obstante, a partir de una definición restringida de acto administrativo según la cual se considera que este tiene efectos individuales,¹⁴⁹ el oficio de mérito quedaría excluido toda vez que no produce efectos para una sola persona o un grupo determinado de ellas, sino que afecta la esfera jurídica de un número indeterminado de personas, a saber, las personas extranjeras que tienen o son susceptibles de tener un registro de control migratorio. Por ende, se sujetaría a un régimen específico de actos administrativos con efectos generales, por lo que debió ser publicado en el Diario Oficial de la Federación en términos del artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El oficio INM/157/2015 fue dictado el 23 de diciembre de 2015 por el entonces Comisionado del Instituto Nacional de Migración Ardelio Vargas Fosado y encuentra su fundamento específico en el segundo párrafo del artículo 95 del Reglamento de la Ley de Migración que dispone:

El Instituto, previa opinión de las instancias competentes, establecerá las normas, métodos y procedimientos técnicos para que se incorporen a las listas de control migratorio y se actualicen los registros que aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las demás autoridades competentes, con motivo del ejercicio de sus atribuciones conforme a lo dispuesto por los artículos 20 y 43 de la Ley.¹⁵⁰

¹⁴⁸ GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, op. cit., p. X-8.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. X-9.

¹⁵⁰ Artículo 95 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 30 de enero, 2022].

Además de este artículo, una variedad de normas jurídicas son invocadas como fundamento para el dictado del oficio, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la resolución 1624 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Migración, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Reglamento de Interior de la Secretaría de Gobernación y el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional.

Las normas invocadas no señalan una facultad expresa del Comisionado del Instituto Nacional de Migración para dictar el oficio en cuestión, sino que aluden genéricamente a la libertad de tránsito, la organización de la Administración Pública Federal, el acto administrativo, las atribuciones del Instituto Nacional de Migración y diversos procedimientos migratorios, incluso aquellos donde se suscita una alerta migratoria.

En cuanto al objeto, según el artículo 1 del oficio INM/157/2015, este tiene el objeto de “establecer las normas, métodos y procedimientos técnicos para la incorporación, modificación, cancelación y administración de registros de Control Migratorio en las bases de Información del Instituto Nacional de Migración”.¹⁵¹

2.1.1.2 Clasificaciones del registro de control migratorio

La primera incógnita que pretende resolver es qué se entiende por registro de control migratorio, el cual es definido en su artículo 2, fracción I como “[e] emitido a mexicanos y extranjeros, así como a documentos, girados por el Instituto o por autoridades nacionales e internacionales facultadas para ello, ingresado a las bases de información migratoria, en específico a la Lista de Control de Sistema Integral de Operación Migratoria”.¹⁵²

¹⁵¹ Artículo 1 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022]. Anexo 3.

¹⁵² *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

Enseguida se clasifica al registro de control migratorio por sus efectos y por el nivel de riesgo; ambos aspectos dependen de la causa que da lugar a su establecimiento:

Según sus efectos	Informativo	El que se genera por 1) orden de salida emitida a una persona extranjera; 2) negativa de visa; 3) rechazo en un punto de internación; 4) uso de información falsa o documentación apócrifa, alterada o de origen fraudulento en trámites ante el Instituto Nacional de Migración; 5) sustracción de estación migratoria; y 6) para informar a las autoridades facultadas sobre el ingreso, estancia o salida de personas mexicanas o extranjeras.
	Restrictivo	El que deriva de antecedente de carácter administrativo o judicial para limitar la internación regular, la permanencia o la salida de México a personas mexicanas y extranjeras.
Según el riesgo	Bajo	El que deriva de resoluciones administrativas de diligencias migratorias dentro de procedimientos de regularización migratoria y de control migratorio.
	Medio	El que deriva de resoluciones judiciales o administrativas por la aplicación de sanciones no privativas de la libertad o de libertad de tránsito.
	Alto	El que deriva de resoluciones judiciales nacionales o internacionales por actividades de terrorismo y delincuencia organizada.

Elaboración propia con base en el artículo 2 del oficio INM/157/2015.¹⁵³

¹⁵³ *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

A pesar de la clasificación que plantea el oficio en cuestión, no quedan claros los efectos del registro de control migratorio según su carácter y nivel de riesgo. Según el Diccionario de la lengua española, el adjetivo informativo refiere a lo que da noticia de algo;¹⁵⁴ mientras que el adjetivo restrictivo refiere a lo que tiene virtud o fuerza para restringir y apretar, que restringe, limita o acorta.¹⁵⁵ Aparentemente, solo en virtud del registro de control restrictivo es posible limitar la esfera jurídica de la persona migrante, aunque se analizará cada supuesto que lo suscita para comprobar si es correcta tal afirmación.

2.1.1.3 Autoridades competentes

El registro de control migratorio puede ser solicitado por diversas autoridades, siendo improcedente la emisión del registro solicitado por personas particulares o derivado de informes de inteligencia:¹⁵⁶

Nacionales	Instituto Nacional de Migración
	Centro Nacional de Inteligencia ¹⁵⁷
	Fiscalía General de la República y fiscalías locales
	Poder judicial federal y locales
	Representaciones consulares
	Toda aquella facultada para entregar al Instituto Nacional de Migración información que permita detectar de manera oportuna algún riesgo a la seguridad nacional o a la seguridad pública en territorio nacional.

¹⁵⁴ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dle.rae.es/informativo>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

¹⁵⁵ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dle.rae.es/restrictivo?m=form>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

¹⁵⁶ Subrayar que conforme al artículo 10 del oficio en comento, no procede el establecimiento de registro de control migratorio a solicitud de particulares, tampoco a través de informes de inteligencia.

¹⁵⁷ El oficio refiere al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el cual fue sustituido por el actual Centro Nacional de Inteligencia. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

Internacionales	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas
	Organización Internacional de Policía Criminal
	Toda aquella con quienes se tenga suscrito un instrumento de colaboración interinstitucional para proveer al Instituto Nacional de Migración información que permita detectar oportunamente riesgos a la seguridad nacional o seguridad pública en México.

Elaboración propia con base en el artículo 4 del oficio INM/157/2015.¹⁵⁸

La autoridad encargada de administrar los registros de control migratorio es el Centro Nacional de Alertas. Este fue creado el 22 de enero de 2008¹⁵⁹ mediante un denominado convenio de colaboración celebrado entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración. Toda vez que las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica propia,¹⁶⁰ es imposible que entre ellas celebren convenios, por lo que es incorrecto que se denominara convenio a lo que en realidad es un simple acuerdo de colaboración.

El mal llamado convenio tuvo por objeto establecer la colaboración entre el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Seguridad Pública para operar la lista de control del Sistema Integral de Operación Migratoria a fin de impedir el ingreso o salida del país de personas con antecedentes terroristas, criminales y delictivos.¹⁶¹ Para darle cumplimiento se asignaron funciones a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública centradas en labores de inteligencia y acciones para mantener y mejorar la cooperación interinstitucional en la

¹⁵⁸ *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

¹⁵⁹ *Circular INM/CCVM/01180/2008*, México, Instituto Nacional de Migración, 2008. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321 de 30 de julio de 2021. Anexo 1.

¹⁶⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. curso*, 6ª ed., México, Oxford University Press, 2012, p. 90.

¹⁶¹ *Convenio de colaboración que celebran por una parte, la Secretaría de Seguridad Pública, y por otra parte, la Secretaría de Gobernación*, México, Instituto Nacional de Migración, 2008. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 0411100063221 de 15 de diciembre de 2021 en cumplimiento al recurso de revisión 11624/2021. Anexo 5.

materia; mientras que las funciones del Instituto Nacional de Migración se enfocaron en tareas relativas al registro de control migratorio, la supervisión y coordinación directa del personal del Centro Nacional de Alertas y, en menor medida, relacionadas con inteligencia y seguridad. Estas funciones fueron reproducidas en el primer oficio sobre el registro de control migratorio, INM/CCVM/01180/2008 y en los sucesivos oficios fueron omitidas.

En dicho primer oficio INM/CCVM/01180/2008 se estipuló que el Centro Nacional de Alertas es un espacio de carácter interinstitucional de la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Migración, aunque la mención a su naturaleza orgánica se perdió en el siguiente oficio, el INM/DGCVM/1881/2012 refirió al Centro Nacional de Alertas como el área del Instituto Nacional de Migración encargada de administrar los registros de control migratorio,¹⁶² naturaleza orgánica que subsiste en el oficio vigente.¹⁶³

No fue hasta 2019 cuando el Centro Nacional de Alertas se incorporó al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, cuyo artículo 132 refiere que es atribución de la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria “dirigir el Centro Nacional de Alertas, para desarrollar los procesos de análisis y operación de su competencia, para dar cumplimiento a los procedimientos de origen derivados de una alerta migratoria”.¹⁶⁴ Sin embargo, el reglamento no fija atribuciones específicas del Centro y tampoco lo contempla el Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración.¹⁶⁵

Se observa que el origen y la propia naturaleza orgánica del Centro Nacional de Alertas es confusa, además de que sus funciones no son definidas por normativa alguna. La

¹⁶² *Oficio-instrucción INM/DGCVM/1881/2012*, México, Instituto Nacional de Migración. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321 de 30 de julio de 2021. Anexo 1.

¹⁶³ *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

¹⁶⁴ *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación, 2019, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

¹⁶⁵ *Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración*, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, [en línea], <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604026&fecha=02/11/2020>, [consulta: 27 de marzo, 2022].

facultad más evidente a su cargo se desprende del oficio INM/157/2015, es decir, la administración de los registros de control migratorio.

2.1.1.4 Requisitos para el establecimiento del registro de control migratorio

El establecimiento del registro de control migratorio se especifica en los artículos 5 al 10 del oficio INM/157/2015. La emisión del registro de control migratorio se solicita por escrito, de manera fundada y motivada, a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración; los requisitos que deben cumplir las solicitudes para el establecimiento del registro de control migratorio son previstos de manera dispersa en tres artículos del oficio.

Según el artículo 5, los requisitos que deben cumplir las solicitudes se categorizan en información general, datos obligatorios e información complementaria. La información general se relaciona con la conducta que da motivo al registro de control migratorio: el daño que se genere o pueda generarse ante el ingreso, permanencia o salida del país de la persona, así como la intencionalidad, naturaleza, gravedad y reincidencia de la conducta que motiva el registro de control migratorio. Los datos obligatorios se relacionan con la identificación de la persona, el motivo y fundamento jurídico del registro de control migratorio, el medio de contacto con la autoridad solicitante del registro, la instrucción a seguir en caso de identificarse a la persona o el documento registrado y la temporalidad del registro de control migratorio. Por último, la información complementaria es variada, desde el lugar de nacimiento de la persona, los datos biométricos, hasta la peligrosidad de la persona.

Posteriormente, en el artículo 6 se establecen otra serie de requisitos para las solicitudes de registro de control migratorio presentadas por las autoridades del Instituto Nacional de Migración: la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio, la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, el Sub Comisionado Jurídico y las oficinas de representación.¹⁶⁶ En estos casos, las solicitudes de establecimiento deben ser

¹⁶⁶ El oficio refiere a la Dirección General Jurídica y la Dirección General de Derechos Humanos y Transparencia, sin embargo, estas se conjuntaron en la actual área denominada Sub Comisionado Jurídico. Asimismo, refiere a delegaciones federales, sin embargo, estas fueron sustituidas por las oficinas de representación. *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, Diario Oficial de la Federación,

respaldadas en resoluciones o actas circunstanciadas, en ambos casos fundadas y motivadas, mientras que en las actas deben constar las circunstancias de modo, tiempo y lugar para detectar oportunamente riesgos a la seguridad nacional o pública en el país. Los documentos específicos a presentar según el área solicitante son:

Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y oficinas de representación en materia de regulación migratoria	Dirección General de Control y Verificación Migratoria y oficinas de representación en materia de control migratorio	Sub Comisionado Jurídico
Copia de resolución, de acta circunstanciada y, en su caso, del oficio de notificación, copia de documento de identidad y, en su caso, del documento migratorio de la persona.	Copia de resolución o de acta circunstanciada, copia del documento de identidad de la persona, o resolución de deportación y su oficio de notificación.	Copia de la resolución del recurso, copia de la querrela o copia de la solicitud, resolución o sentencia de instancias judiciales.

Elaboración propia con base en el artículo 6 del oficio INM/157/2015.¹⁶⁷

No resulta claro si las solicitudes formuladas por estas autoridades del Instituto Nacional de Migración deben cumplir con los requisitos fijados en el artículo 5 y, además, los previstos en el artículo 6 o, por el contrario, si basta que cumplan lo señalado en el artículo 6. Esta falta de claridad es relevante, toda vez que los requisitos que prevé el artículo 5 se centran en la conducta que da origen al registro de control migratorio considerando aspectos como la gravedad, reincidencia e intencionalidad, incluso se debe fijar la vigencia del registro de control migratorio. Mientras que los requisitos que fija el artículo 6 parecen centrarse en aspectos de formalidad, como es la existencia de una resolución o acta circunstanciada.

2019, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

¹⁶⁷ *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2022].

Para agregar más confusión está el artículo 7 que prevé la posibilidad de que autoridades externas soliciten, por escrito y de manera fundada y motivada, el establecimiento del registro de control migratorio. Este artículo es impreciso toda vez que introduce el concepto de autoridades externas, a pesar de que el artículo 4 del oficio solo se refiere a autoridades facultadas nacionales e internacionales. Conforme a mi interpretación, el calificativo externas es para referirse a autoridades facultadas conforme al artículo 4, pero que no pertenecen al Instituto Nacional de Migración. No obstante, vuelve la interrogante respecto a qué requisitos deben cubrir las solicitudes formuladas por estas llamadas autoridades externas: ¿deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 5 o basta con que sean formuladas por escrito y estar fundadas y motivadas según este artículo 7?

Desde mi perspectiva, con el objetivo de dar claridad al procedimiento para establecer el registro de control migratorio, los requisitos deberían estar fijados en un solo artículo y, mediante incisos, diferenciar los requisitos específicos atendiendo al tipo de autoridad solicitante, pues es claro que no remitirá las mismas documentales una autoridad administrativa que una autoridad jurisdiccional o una autoridad nacional que una autoridad internacional. Aún con lo anterior, toda solicitud de emisión de registro de control migratorio debería ser suficientemente motivada en cuanto al tipo de conducta que da lugar a la emisión del registro: los daños producidos, la intencionalidad, la gravedad, y demás aspectos que son correctamente integrados en el artículo 5 comentado.

2.1.1.5 Procedimientos de establecimiento, modificación y cancelación del registro de control migratorio

En los procedimientos para establecer, modificar y cancelar el registro de control migratorio intervienen las autoridades facultadas indicadas, así como el Centro Nacional de Alertas. Aunque las solicitudes para establecer el registro de control migratorio son dirigidas a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, infiero del artículo 7 que es el Centro Nacional de Alertas quien decide sobre su emisión; asimismo, no queda claro qué autoridad es la que decide sobre la modificación y cancelación del registro de control migratorio, pero me parece válido asumir que también es el Centro Nacional de Alertas.

El primer procedimiento es de establecimiento del registro de control migratorio. Las solicitudes de emisión de registro de control migratorio recibidas por la Dirección General

de Control y Verificación Migratoria son identificadas con un número de folio y se emite el registro de control migratorio con el nivel de riesgo aplicable.¹⁶⁸ No obstante, en caso de solicitudes que no completen los requisitos, el Centro Nacional de Alertas previene a la autoridad solicitante para que satisfaga, en la medida de sus posibilidades y en un plazo razonable, los requisitos omitidos.¹⁶⁹ En este sentido, son improcedentes las solicitudes que carezcan de fundamentación o motivación o sea imprecisa la información para identificar a la persona objeto del registro; en estos casos el Centro Nacional de Alertas informa a la autoridad solicitante los motivos para no emitir el registro de control migratorio.¹⁷⁰ Sin embargo, no se desprende que exista imposibilidad para solicitar de nueva cuenta el establecimiento del registro.

Los dos otros procedimientos son de modificación y cancelación del registro de control migratorio y solo son procedentes ante solicitud expresa de la autoridad que originariamente solicitó su emisión, no por solicitud de la persona migrante.¹⁷¹ La solicitud para modificar el registro de control migratorio debe ser motivada y fundada, así como anexarse los documentos que motivan la modificación del registro.¹⁷²

Finalmente, la solicitud para cancelar del registro de control migratorio debe señalar expresamente el motivo de su extinción y la fecha en que surte efectos. Asimismo, se prevén cuatro razones para cancelar el registro de control migratorio: 1) por resolución, acuerdo o instrumento de revocación de la autoridad solicitante; 2) por expiración; 3) porque se

¹⁶⁸ Artículo 9 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

¹⁶⁹ Artículo 7 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

¹⁷⁰ Artículo 9 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

¹⁷¹ Artículo 13 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

¹⁷² Artículo 14 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

considere que el registro carece de sustento jurídico; y 4) por el cumplimiento de una condición resolutive prevista en la solicitud de emisión.¹⁷³

Como se observa, en todos los procedimientos del registro de control migratorio solo intervienen autoridades sin la participación de la persona migrante afectada. Además de esta situación, resaltan cuestiones de formalidad en cuanto a la existencia misma del oficio INM/157/2015 y sobre el origen y las funciones del Centro Nacional de Alertas.

2.2 ¿El registro de control migratorio tiene naturaleza sancionadora?

El Instituto Nacional de Migración como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación forma parte de la administración pública entendida esta como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.¹⁷⁴

Las actividades de la administración pública se rigen por el derecho administrativo, disciplina ampliamente conceptualizada y que, para efectos prácticos, entiendo como “el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones”.¹⁷⁵

La administración pública tiene una faceta represiva y una inspectora. Esta última se manifiesta en las actividades de comprobación del cumplimiento de las normas administrativas y se complementa con la faceta represiva, es decir, la imposición de sanciones ante el incumplimiento del marco jurídico.¹⁷⁶

La posibilidad que tiene la administración pública para reprimir conductas antijurídicas se deriva de su potestad sancionadora. Esta facultad sancionadora de la administración tiene orígenes históricos, pero actualmente responde a las necesidades de una

¹⁷³ Artículo 15 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 23 de enero, 2022].

¹⁷⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, 2016, p. 94, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>>, [consulta: 22 de abril, 2022].

¹⁷⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *op. cit.*, p. 5.

¹⁷⁶ RIVERO ORTEGA, Ricardo y María Guadalupe Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo*, México, Tirant Lo Blanch, 2019, p. 195.

sociedad compleja que requiere la actuación oportuna del Estado ante conductas ilícitas.¹⁷⁷ Aunque una parte de la doctrina refiere que el origen de tal facultad es el *ius puniendi*, es decir, el poder soberano del Estado para castigar conductas ilícitas que afectan el orden social,¹⁷⁸ otra parte de la doctrina critica este postulado por considerar que sitúa al mismo nivel a dos sanciones de naturaleza diversa como son las penales y administrativas.¹⁷⁹ Para efectos de este trabajo, me adhiero a esta última postura, según la cual las infracciones y sanciones administrativas son la materialización del “funcionamiento del ordenamiento jurídico como centro de imputación jurídica y como unidad en el ejercicio de la fuerza”,¹⁸⁰ no son una derivación del *ius puniendi*.

La facultad a cargo de la administración pública para sancionar conductas antijurídicas se ha estudiado vastamente para definir cuál es el marco jurídico que le corresponde. De tal forma, diversas teorías han sido postuladas: 1) la teoría *ius naturalista* que sostuvo la existencia de un derecho penal de policía encargado de sancionar la comisión de infracciones de policía, entendidas estas como injustos artificiales y moralmente indiferentes al contrario de los delitos; 2) la teoría del derecho penal administrativo, según la cual las infracciones administrativas son sustancialmente penales aunque materialmente administrativas; 3) la teoría formalista que pugna por una identidad ontológica entre infracciones administrativas y delitos del orden penal, sin que se diferencien por la gravedad o relevancia de las afectaciones causadas por una u otra, sino que dicha diferencia solo es dada por el sistema positivo; 4) la teoría del derecho administrativo sancionador descarta que la potestad sancionadora de la administración derive del *ius puniendi* propio del derecho penal, sino que deriva de una genérica potestad sancionadora del Estado y, por ende, propone

¹⁷⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Valdivia, 2012, núm. 2, pp. 133, [en línea], <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v25n2/art06.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

¹⁷⁸ VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, 2ª ed., México, Bosch, 2021, p. 3 y Merlano Sierra, Javier Enrique, “La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa: Anotaciones a propósito de la aplicación analógica de la ley en el derecho administrativo sancionador” en *Revista de Derecho*, Colombia, Barranquilla, 2008, núm. 30, julio-diciembre, pp. 341-360, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/851/85112306012.pdf>>, [consulta: 19 de febrero de 2023].

¹⁷⁹ LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas” en *Política criminal*, Talca, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2017, pp. 627-628, [en línea], <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 634.

la creación de principios específicos del derecho administrativo sancionador diferentes al del derecho penal.¹⁸¹

Para esta investigación me adhiero a la teoría del derecho administrativo sancionador, toda vez que considero importante distinguir entre los principios aplicables a los procedimientos sancionadores seguidos por la administración y aquellos que se aplican en procesos del orden penal,¹⁸² cuestión no menor si se considera que el derecho administrativo “resuelve los problemas más prácticos y técnicos de la vida social”,¹⁸³ en contraposición al derecho penal centrado en proteger los bienes jurídicos de especial relevancia.

Para hablar de derecho administrativo sancionador se debe partir de la existencia de las dos figuras básicas de la potestad sancionadora de la administración, esto es, la infracción administrativa y la sanción administrativa, binomio inseparable toda vez que es ilógica la existencia de una infracción sin sanción y viceversa.¹⁸⁴ Donde no existe infracción o sanción administrativa, no cabe hablar de derecho administrativo sancionador, por ende, a continuación serán abordadas estas dos figuras jurídicas.

La infracción administrativa es la conducta prohibida u ordenada en una norma administrativa por cuya realización u omisión corresponde una sanción administrativa.¹⁸⁵ No obstante, para Letelier, podrían existir infracciones administrativas que no emanan explícitamente de una norma, sino que emanan de deberes previsibles y razonables en ciertos ámbitos de la administración, es decir, son de sentido común.¹⁸⁶ Por otro lado, en ocasiones

¹⁸¹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal”, *op. cit.*, pp. 134-147.

¹⁸² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia mexicana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Ministerio Público, contencioso administrativo y actualidad jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, t. XII, p. 258, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

¹⁸³ LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas” *op. cit.*, p. 651.

¹⁸⁴ RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español” *op. cit.*, p. 275.

¹⁸⁵ NAVARRO HERNÁNDEZ, Francisco, *Derecho administrativo sancionador en México: la distinción del estado regulador v.s. policía*, 2018, Tesis, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, p. 27, [en línea], <<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5197/Derecho+administrativo+sancionador+en+M%E9xico+la+distinci%F3n+del+estado+regulador+vs+polic%EDA.pdf?sequence=2>>, [consulta: 18 de abril, 2022].

¹⁸⁶ LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas” *op. cit.*, p. 661.

se hace hincapié en el contenido de los bienes jurídicos tutelados por la infracción administrativa para diferenciarla de los delitos: a diferencia del delito, la infracción administrativa protege bienes jurídicos de menor trascendencia ética;¹⁸⁷ no obstante, no es el objetivo de esta investigación disertar sobre la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados por las infracciones administrativas, sino hacer un análisis normativo a partir de lo previsto por el legislador en el marco jurídico migratorio.

Ahora bien, la infracción administrativa es prevista en una norma, generalmente de rango legal para cumplir con el principio de legalidad, pero su previsión en una norma legislativa no se contrapone con la facultad reglamentaria del poder ejecutivo. La infracción se encuentra ligada a una sanción administrativa, la cual es definida como el “castigo infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la Ley”.¹⁸⁸

Respecto a la sanción administrativa conviene señalar los elementos que la doctrina identifica para su caracterización: 1) es consecuencia directa de la comisión de una infracción administrativa, es decir, de una conducta prevista como ilícita por el marco normativo; 2) la resolución que impone la sanción tiene presunción de legitimidad y ejecutividad, como cualquier acto administrativo; 3) su contenido es siempre negativo, pues es una carga en la esfera jurídica que la persona infractora debe soportar y que busca inhibir actos ilícitos y; 4) la sanción es prevista en ley en cumplimiento del principio de legalidad y, en ocasiones, en uso de la llamada colaboración reglamentaria.¹⁸⁹

Es importante hacer una precisión respecto al tercer elemento. Un sector de la doctrina indica que la sanción administrativa tiene carácter retributivo,¹⁹⁰ es decir, compensatorio en virtud del daño causado;¹⁹¹ no obstante, otro sector sostiene que su carácter es preventivo,

¹⁸⁷ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal” *op. cit.*, p. 140.

¹⁸⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 25 de mayo de 2016, [en línea], <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=80032>>, [consulta: 17-agosto-2022].

¹⁸⁹ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” en *Revista de Derecho*, Coquimbo, año XX núm. 1, 2013, p. 84, [en línea], <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rducn/v20n1/art04.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 94.

¹⁹¹ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dpej.rae.es/lema/retribuci%C3%B3n1>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

disuasorio o correctivo puesto que busca “hacer coercible, aplicable, ejecutable un estándar de comportamiento administrativo aportando razones para la acción futura de aquellos a quienes afecta los deberes de ese estándar”.¹⁹² Para Bermúdez, el carácter preventivo de la sanción administrativa se manifiesta en que la norma administrativa no exige que la conducta tipificada produzca daño, sino que, tan pronto se infringe la norma surge la sanción.¹⁹³ Para los fines de esta investigación, me adhiero al carácter preventivo de la sanción administrativa, toda vez que conceder que sea de carácter represivo sería igualarla al régimen de las sanciones penales.

Estas características de la sanción administrativa suponen que no todo acto administrativo con efectos desfavorables constituye una sanción.¹⁹⁴ Esta afirmación implica que existen: 1) actos de efectos negativos que no son consecuencia de conducta ilícita alguna, por ejemplo, la expropiación de un inmueble o la declaración de caducidad de un acto administrativo;¹⁹⁵ 2) actos de efectos negativos por la comisión de una conducta ilícita, pero que no tienen naturaleza preventiva o disuasoria, por ejemplo, la suspensión de una construcción que no tiene el permiso correspondiente;¹⁹⁶ 3) actos de efectos negativos que coexisten con sanciones administrativas, pero que no son medidas correctivas por la comisión de la infracción, por ejemplo, las responsabilidades civiles emanadas de la infracción administrativa.¹⁹⁷ Con motivo de esta diversidad, es de suma importancia distinguir la sanción administrativa de otros actos de efectos negativos para definir cuál es el régimen normativo aplicable.¹⁹⁸

¹⁹² LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas” *op. cit.*, p. 637.

¹⁹³ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas” en *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, número especial, 1998, p. 327, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650036>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

¹⁹⁴ RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español” en *Revista de Derecho*, Barranquilla, núm. 27, julio, 2007, p. 278, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/851/85102711.pdf>>, [consulta: 17 de abril, 2022].

¹⁹⁵ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” *op. cit.*, p. 85; Bermúdez Soto, Jorge, *op. cit.*, p. 324.

¹⁹⁶ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” *op. cit.*, p. 85.

¹⁹⁷ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *op. cit.*, pp. 324-325.

¹⁹⁸ CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” *op. cit.*, p. 100.

Un ejemplo de acto administrativo de efectos negativos lo analizó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 1399/2008 donde analizó el artículo 165 de la Ley Aduanera, el cual ordena la cancelación de la patente aduanal por las causales que precisa. La recurrente argumentó que la cancelación de patente aduanal constituía una sanción administrativa que violaba el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la Sala consideró que la medida combatida no tiene el carácter de sanción, sino que se trata de un acto administrativo que constata el incumplimiento de los requisitos necesarios para desempeñar la función de agente aduanal.¹⁹⁹ Aunque la Sala no ahondó en el carácter preventivo o correctivo que conlleva la sanción administrativa, sostuvo que la medida analizada no cumple con dicho carácter: la cancelación de patente aduanal, aunque implica consecuencias negativas para la persona, no busca corregir la conducta, sino garantizar de los agentes aduanales el cumplimiento permanente de los requisitos legales; el incumplimiento de estos no es una infracción administrativa, denota la pérdida de un atributo necesario para desempeñar el encargo.

Otro ejemplo es el amparo en revisión 388/2018 donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que la obligación de las empresas de transporte aéreo de indemnizar a las personas pasajeras afectadas por el retraso o la cancelación del vuelo no se equipara a una sanción administrativa.²⁰⁰ A tal conclusión arribó tras considerar que la indemnización tiene por finalidad resarcir un daño causado y emana del incumplimiento de una obligación contractual, mientras que las sanciones que prevé la Ley de Aviación Civil buscan prevenir infracciones a dicho cuerpo normativo.²⁰¹ Al afirmar que ambas medidas

¹⁹⁹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1399/2008, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 26 de noviembre de 2008, <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=101895>> [17-agosto-2022]

²⁰⁰ Sentencia recaída al amparo en revisión 388/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de octubre de 2018, <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=236191>> [17-agosto-2022]

²⁰¹ Sin embargo, discrepo del criterio la Sala según el cual la sanción administrativa emana de la potestad punitiva del Estado y tiene una finalidad represiva y retributiva, toda vez que ello implica equiparar a las sanciones administrativas con las sanciones penales, argumento peligroso porque desconoce que derecho administrativo y derecho penal persiguen finalidades diferentes e ignorar dicha diferencia implicaría aplicar las mismas garantías a ambas.

pueden ser aplicadas de forma conjunta, se demuestra que existen actos de efectos negativos que coexisten con sanciones administrativas.

Conviene precisar que los llamados actos de efectos negativos no están claramente definidos en la doctrina, sin embargo, el término es utilizado para referirse a aquellos actos emanados de la administración pública que repercuten de manera desfavorable en la esfera jurídica de la persona a quien se dirigen, pero no tienen la naturaleza preventiva y disuasoria que caracteriza a la sanción administrativa. Aunque se trata de una categoría bastante amplia, lo importante a destacar es que no constituyen sanciones administrativas, por ende, no son sujetas al régimen del derecho administrativo sancionador; aun así, por ser una expresión del poder público, deben observarse garantías mínimas en los procedimientos que los originan²⁰² y según su naturaleza jurídica al régimen de derecho aplicable.

En el caso mexicano existen actos que claramente se identifican como sanciones administrativas. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como sanciones administrativas la multa, el arresto hasta por treinta y seis horas y el trabajo a favor de la comunidad; conforme al mismo, la autoridad administrativa está facultada para aplicar las sanciones correspondientes a la comisión de infracciones a los reglamentos de gobierno y policía.

Además, el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo amplía el catálogo de sanciones al añadir la amonestación con apercibimiento, la clausura temporal o permanente, parcial o total y, como cláusula abierta, las demás previstas en leyes o reglamentos. Las bases generales del régimen aplicable a las infracciones y sanciones administrativas son sentadas en el título cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En materia migratoria, el Instituto Nacional de Migración es la autoridad encargada de aplicar las sanciones previstas en la Ley de Migración, las cuales son definidas en el capítulo tercero del título séptimo y consisten en deportación y multa. La deportación fue abordada en el capítulo 1, mientras que la multa es la “sanción administrativa pecuniaria consistente en la obligación de pagar una cantidad de dinero”.²⁰³

²⁰² CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” *op. cit.*, p. 86.

²⁰³ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, <<https://dpej.rae.es/lema/multa>> [4-agosto-2022]

De la sola lectura de la Ley de Migración se podría concluir que el registro de control migratorio no es una sanción administrativa, toda vez que dicho cuerpo normativo no le otorga tal carácter, aún más, ni siquiera reconoce su existencia. Sin embargo, pueden existir actos de naturaleza claramente sancionadora, pero que no se reconocen como tales por la ley, en cuyo caso son contrarios al principio de legalidad en materia sancionadora.²⁰⁴

Al respecto, personas defensoras de derechos humanos sostienen que el registro de control migratorio tiene naturaleza sancionadora debido a las afectaciones que supone en la esfera jurídica de la persona migrante, puesto que le genera un antecedente negativo en virtud del cual se limitan sus derechos humanos.²⁰⁵ De acuerdo con Daniela Gutiérrez y Mariana Peguero, el registro de control migratorio impide a las personas migrantes obtener una visa para ingresar a México, un documento migratorio para permanecer en el país, un permiso de trabajo y en general cualquier trámite migratorio para la entrada, permanencia o salida de México.²⁰⁶ En tales escenarios lo que se afecta es, primordialmente, la libertad de residencia y circulación, pero también otros derechos pueden resultar lesionados, por ejemplo, el derecho a la familia cuando la negativa de ingreso o permanencia en México importa una separación familiar entre la persona migrante con registro de control migratorio y su familia;²⁰⁷ incluso la libertad personal cuando se detiene de manera prolongada en aeropuertos internacionales a personas migrantes con registro de control migratorio.²⁰⁸

A partir de mi experiencia profesional he conocido casos de personas migrantes cuya esfera jurídica es afectada por tener un registro de control migratorio en su nombre. Tal es el caso de un hombre nigeriano cuyo abogado presentó documentos bancarios alterados en una solicitud de visa ante el Consulado de México en Nigeria; la visa le fue negada sin explicarle

²⁰⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *op. Cit.*, p. 325.

²⁰⁵ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.*, pp. 81-82.

²⁰⁶ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela y Mariana Peguero, *Alertas migratorias: ¿seguridad o arbitrariedad?*, México, Animal Político, 2018, [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/alertas-migratorias-seguridad-nacional-o-arbitrariedad/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²⁰⁷ MORALES JIMÉNEZ, Vicente, *La inconstitucionalidad de las alertas migratorias*, México, Foro Jurídico, 2021, [en línea], <<https://forojuridico.mx/la-inconstitucionalidad-de-las-alertas-migratorias/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²⁰⁸ PRADILLA, Alberto, “Necesito ayuda”: migrante lleva casi un mes encerrado en el AICM sin luz natural ni ventilación, México, Animal Político, 2020, [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/2020/10/migrante-faarooq-lleva-un-mes-encerrado-aicm/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

las consecuencias de la negativa y años después, al solicitar de nueva cuenta una visa, esta le fue negada por la existencia del registro de control migratorio con motivo de los documentos bancarios alterados. La negativa de visado no era la única afectación, sino que el registro de control migratorio impedía al hombre reunificarse con su hija mexicana y su esposa nigeriana que vivían en México.

Otro ejemplo es el caso de un hombre venezolano que había vivido en México cerca de cuatro años siempre con situación migratoria regular, sin embargo, al regresar de un viaje del extranjero, el Instituto Nacional de Migración en el aeropuerto le negó la entrada al país por existir un registro de control migratorio en su nombre –del cual él no tenía conocimiento– y sin darle mayores detalles sobre el origen del registro. Al impedirle la entrada a México, el hombre se vio privado de volver al país donde había fijado su residencia, formado vínculos con personas mexicanas y ejercía legalmente sus actividades laborales.

Además, la prevalencia del registro de control migratorio se refleja en las cifras. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, entre enero de 2010 y junio de 2019, se emitieron más de 200 mil registros de control migratorio contra personas mexicanas y extranjeras.²⁰⁹

En atención a los efectos y la magnitud del registro de control migratorio, es necesario definir si se trata de una sanción administrativa que deba sujetarse al régimen del derecho administrativo sancionador o, si se trata de un acto administrativo de efectos negativos, en cuyo caso habré de identificar su naturaleza jurídica y cuál es el régimen normativo aplicable.

2.2.1 Análisis normativo de los supuestos que dan origen al registro de control migratorio

Como se ha reiterado, el registro de control migratorio no es previsto en la Ley de Migración, mientras que en el Reglamento de la Ley de Migración se confunde con la figura de la alerta migratoria, por ende, es invisible en la normativa migratoria primaria. Su existencia se desprende del oficio INM/157/2015, pero sin que le reconozca expresamente la naturaleza de sanción administrativa.

²⁰⁹ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.*, p. 57.

Para definir la naturaleza jurídica del registro de control migratorio se hará un análisis individual de cada supuesto previsto en el oficio INM/157/2015 y en el Reglamento de la Ley de Migración para la emisión del registro, a saber:

- a. Orden de salida
- b. Negativa de visa
- c. Rechazo en punto de internación
- d. Sustracción de estación migratoria
- e. Presentación de información falsa o documentación apócrifa, alterada o legítima obtenida de manera fraudulenta
- f. Incumplimiento de custodia
- g. Deportación
- h. Antecedente administrativo o judicial por el cual deba limitarse la internación, la permanencia o la salida de personas mexicanas y extranjeras
- i. Para informar a determinada autoridad facultada sobre la internación, permanencia o salida de personas mexicanas y extranjeras

En este sentido, analizaré si el registro de control migratorio cumple con las características de las sanciones administrativas, esto es:

1. Corresponde directamente a la comisión de una infracción;
2. Su objetivo es preventivo, disuasorio o correctivo del ilícito administrativo cometido;
3. Implica una afectación en la esfera jurídica de la persona.

Por ahora dejaré de lado la cuestión de legalidad ya que no estar previsto en la Ley de Migración no es razón suficiente para concluir que no es una sanción administrativa, toda vez que en materia administrativa se admite la colaboración reglamentaria. Una vez que se defina su naturaleza jurídica, analizaré si el principio de legalidad debería ser satisfecho según el régimen jurídico aplicable.

Antes de pasar al análisis de cada uno de los supuestos que originan el registro de control migratorio, es necesario hacer dos precisiones generales. La primera es que no existe una disposición legal ni reglamentaria que establezca una consecuencia negativa para la

persona que tenga registro de control migratorio.²¹⁰ Aunque las autoridades migratorias están obligadas a consultar la lista de control migratorio en todo trámite migratorio –sea de visa, ingreso, permanencia o salida del país–, en ninguno de dichos casos se indica un desenlace negativo en el trámite ante la constatación de un registro de control migratorio en nombre de la persona. Complementa lo anterior el artículo 12 del oficio INM/157/2015 al señalar que, de constatarse un registro de control migratorio, la autoridad consultora deberá resolver conforme a la instrucción del registro; de tal forma, parece que las consecuencias del registro de control migratorio dependen del motivo que las origina y por ello el análisis debe ser individual.

Como segunda precisión, aunque el oficio INM/157/2015 clasifica al registro de control migratorio en restrictivo e informativo, no establece cuáles son los efectos diferenciados que cada uno genera en la esfera jurídica de la persona migrante afectada. Es arriesgado asumir –a partir de un criterio semántico– que solo el registro de control restrictivo importa afectaciones o limitaciones en la esfera jurídica de la persona, antes bien, lo más adecuado es analizar el resto del marco jurídico migratorio para obtener una conclusión más exacta, sin perjuicio de que pueda existir un margen de error debido a la oscuridad que envuelve a la figura jurídica en estudio.

Hechas estas precisiones, paso al análisis particular de los motivos que dan origen al registro de control migratorio para definir si en cada caso este tiene el carácter de sanción administrativa.

2.2.1.1 Orden de salida, negativa de visa, rechazo en punto de internación y para informar a determinada facultad sobre la internación, permanencia o salida de personas mexicanas y extranjeras

En este apartado analizo los cuatro supuestos que dan origen al registro de control migratorio y que coinciden en un aspecto: no derivan de la comisión de una infracción administrativa.

²¹⁰ Solo hay un caso donde el registro de control migratorio sí genera un efecto negativo explícito para la persona migrante: la persona en detención migratoria no puede acogerse al beneficio de custodia -obtención de la libertad mientras se decide su situación migratoria- si tiene un registro de control migratorio; no obstante, esta situación se analizará a detalle *infra*.

La orden de salida es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración que informa a una persona extranjera en México sobre su obligación de dejar el país por cuenta propia, sea porque la persona así lo solicitó o porque la persona se desistió o le fue negado un trámite migratorio²¹¹ y, por dicha situación, se encuentra sin una condición de estancia en México. La persona debe dejar el país en el plazo de 20 a 30 días naturales tras recibir la orden; sin embargo, puede reingresar de inmediato siempre que cumpla con los requisitos establecidos en el marco jurídico.²¹² La orden de salida no es una infracción administrativa, no es una conducta ilícita que merezca una sanción, sino que es la consecuencia de no cumplir los requisitos para la estancia regular en México; por ende, el registro de control migratorio emitido por este motivo no se equipara a una sanción administrativa.

La negativa de visa es una resolución que pone fin a un procedimiento administrativo,²¹³ es la expresión del curso natural del procedimiento administrativo: se parte de la premisa de que toda solicitud formulada a la administración pública debe recibir una respuesta, en este caso, una resolución que responda a lo solicitado por la persona extranjera y cuyo sentido dependerá del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos previstos en las normas jurídicas aplicables. En consecuencia, el registro de control migratorio en este escenario no es la respuesta a la comisión de una infracción administrativa y no tiene carácter de sanción.

El rechazo en el punto de internación es la resolución del Instituto Nacional de Migración en los puntos de internación, “por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables”.²¹⁴ El rechazo es una forma de resolver el procedimiento administrativo de la internación al país, es una resolución administrativa negativa en términos del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento

²¹¹ Artículo 137 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 15 de mayo, 2022]; artículo 148 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 15 de mayo, 2022].

²¹² Artículo 137 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 15 de mayo, 2022].

²¹³ Artículo 57 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Cámara de Diputados, 2018, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²¹⁴ Artículo 86 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 15 de mayo, 2022].

Administrativo y no constituye una infracción administrativa; en consecuencia el registro de control migratorio emitido por este motivo no se equipara a una sanción administrativa.

Finalmente, el registro de control migratorio para informar a determinada autoridad sobre la internación, permanencia o salida de personas mexicanas y extranjeras. De la simple lectura, se observa que no responde a la comisión de una infracción administrativa, de tal forma que el registro de control migratorio emitido por este supuesto no constituye una sanción. No obstante, también es claro que se trata de un supuesto extremadamente amplio que no debería subsistir porque su amplitud daría lugar a un uso arbitrario del registro.

Por las razones expuestas, considero que el registro de control migratorio emitido por estos cuatro supuestos no se equipara a una sanción administrativa porque en ningún caso es resultado de la comisión de una infracción.

2.2.1.2 Antecedente administrativo o judicial por el cual deba limitarse la internación, la permanencia o la salida de personas extranjeras y deportación

Los dos supuestos que analizo en este apartado dan lugar al registro de control migratorio restrictivo, de ahí su análisis conjunto y porque ambos suponen la existencia de antecedentes a nombre de la persona migrante.

No existe una norma jurídica que defina qué se entiende por antecedente, por ende, acudo a la semántica para delimitar su significado. Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico los antecedentes en sentido general son los “datos que figuran en los registros públicos en relación con una persona o sus circunstancias o su situación económica”.²¹⁵ De forma más precisa, el Diccionario de la Lengua Española refiere que en derecho se entiende al antecedente como la “circunstancia consistente en haber sido alguien anteriormente condenado u objeto de persecución penal. Puede ser tenida en cuenta como agravante”.²¹⁶ Esta definición relaciona al antecedente con la responsabilidad en la comisión de ilícitos penales, incluso, con la existencia de la sola imputación.

²¹⁵ *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dpej.rae.es/lema/antecedentes>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²¹⁶ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dle.rae.es/antecedente?m=form>>, [consulta: 17-agosto-2022].

Conforme a la interpretación judicial derivada de la contradicción de tesis 182/2013 resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tiene que “en el concepto de antecedentes penales, se incluye en el más amplio aspecto: "la vida del reo", esto es, su pasado penal, lo que puede hacer, o lo que podría esperar de él”²¹⁷ y, en la jurisprudencia que emanó del asunto se concluyó que los “antecedentes penales son aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos que se instruyen contra las personas, o bien, de las condenas recaídas a los sentenciado”.²¹⁸

Con base en lo anterior, considero que se pueden entender los antecedentes administrativos o judiciales como los registros de autoridades administrativas y judiciales que dan cuenta de la comisión de infracciones penales o administrativas –comprobadas mediante resolución administrativa o judicial–, así como de procesos iniciados contra las personas –donde no hay una resolución todavía–. Se trata de un universo de posibilidades muy amplio, pero se reduce si se considera que solo da origen al registro de control migratorio el antecedente que limita la libertad de circulación y de residencia.

Por ejemplo, el servidor público que omite rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones podrá ser sancionado en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en consecuencia, tendrá un antecedente administrativo, pero si aquel no implica para el servidor una restricción a la libertad deambulatoria, entonces, no podrá emitírsele el registro de control migratorio. Por otro lado, ante la investigación del Ministerio Público por la presunta comisión de delito, podría emitirse el registro de control migratorio que restrinja la libertad de circulación de la persona investigada.²¹⁹

Respecto a los antecedentes judiciales también se está ante un amplio catálogo de posibilidades, pero solo son relevantes aquellos antecedentes que limiten la libertad circulatoria o, en materia penal, la libertad personal. Así el antecedente podrá emanar de una

²¹⁷ Sentencia recaída a la contradicción de tesis 182/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 26 de junio de 2013, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24824>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²¹⁸ Tesis: 1a./J. 80/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2005042, Tomo I, Libro 1, Diciembre de 2013, Pág. 353, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²¹⁹ *INM Informa. Comunicado No. 309/22*, México, Instituto Nacional de Migración, 2022, [en línea], <<https://www.gob.mx/inm/prensa/inm-informa?idiom=es>>, [consulta: 13 de noviembre, 2022].

orden de aprehensión dictada por un juez de control,²²⁰ de una medida provisional dictada por un juez familiar,²²¹ o de otras decisiones análogas.

En materia migratoria solo el antecedente por deportación puede restringir la libertad de circulación y residencia. La deportación es la sanción administrativa por excelencia en materia migratoria y es aplicable a la persona que cometa alguna de las siguientes infracciones administrativas:

- I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;
- III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;
- IV. Cuando derivado de sus antecedentes en México o en el extranjero se comprometa la seguridad nacional o la seguridad pública;
- V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.²²²

Conforme al Reglamento de la Ley de Migración, la persona deportada es ingresada a la lista de control migratorio para la emisión del registro de control migratorio respectivo.²²³

²²⁰ *Emite INM alerta migratoria a nombre de Diego Armando Helguera Salgado, presunto responsable del delito de feminicidio en grado de tentativa. Comunicado No. 63/2021*, México, Instituto Nacional de Migración, 2021, [en línea], <<https://www.gob.mx/inm/prensa/emite-inm-alerta-migratoria-a-nombre-de-diego-armando-helguera-salgado-presunto-responsable-del-delito-de-feminicidio-en-grado-de-tentativa?idiom=es>>, [consulta: 17-agosto-2022].

²²¹ Tesis: I.4o.C.79 C, (11a.), *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Reg. 2023284, Tomo V, Libro 2, Junio de 2021, Pág. 5040, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023284>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

²²² Artículo 144 de la Ley de Migración, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

²²³ Artículo 242 del Reglamento de la Ley de Migración, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

Aunque el oficio INM/157/2015 no se refiere expresamente a la deportación como un supuesto para la emisión del registro de control migratorio, considero que se comprende en la categoría de antecedente administrativo que limita el ingreso y permanencia de la persona deportada.

Por lo expuesto, es claro que el antecedente judicial o administrativo que limita el ingreso, permanencia y salida de personas migrantes no constituye una infracción administrativa y, por ende, el registro de control migratorio emitido no puede equipararse a una sanción administrativa. Considero que, en estos casos, el registro de control es un acto administrativo de efectos negativos que pretende hacer efectiva la restricción que importa el antecedente judicial o administrativo: impedir el ingreso, la permanencia o la salida de cierta persona del país.

2.2.1.3 Sustracción de estación migratoria e incumplimiento de custodia

En este apartado analizo dos supuestos de emisión del registro de control migratorio que coinciden al ser consecuencia directa de la comisión de ilícitos administrativos. Estos supuestos se enmarcan en la detención por motivos migratorios, la cual se lleva a cabo en estaciones migratorias a cargo del Instituto Nacional de Migración,²²⁴ detención que tiene por objetivo definir la situación jurídica en México de la persona migrante mediante el procedimiento administrativo migratorio, es decir, decidir si puede permanecer o si debe salir de México.

Durante la detención migratoria las personas tienen a su cargo un deber de sentido común: permanecer en la estación migratoria hasta que se decida su situación jurídica en México. El Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración,²²⁵ obliga a las personas detenidas a acatar las instrucciones de las autoridades migratorias y

²²⁴ Conforme al 106 de la Ley de Migración, el Instituto Nacional de Migración es el encargado de establecer las estaciones migratorias y estancias provisionales en el país; asimismo, según el artículo 20, fracción VII del mismo ordenamiento, el Instituto Nacional de Migración es responsable de presentar a las personas extranjeras en las estaciones migratorias y estancias provisionales.

²²⁵ Artículo 108 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 5 de agosto, 2022].

permanecer dentro de las instalaciones de la estación migratoria;²²⁶ el incumplimiento a esta obligación se sanciona con aislamiento.²²⁷

Algunas personas detenidas pueden obtener la libertad en tanto se resuelve su situación jurídica mediante la custodia: la persona es entregada en custodia a su representación diplomática o a una persona moral vinculada con la protección de los derechos humanos, previo cumplimiento de los requisitos, entre otros, otorgar garantía económica.²²⁸ A cambio, la persona migrante se obliga a permanecer en la entidad federativa de la estación migratoria donde estaba detenida y a comparecer periódicamente ante la autoridad migratoria;²²⁹ el incumplimiento de estas obligaciones constituye una infracción administrativa a la que corresponde dejar sin efectos la custodia, hacer efectiva la garantía y la emisión del registro de control migratorio.²³⁰

Sea que la persona detenida se sustraiga de la estación migratoria o que la persona en libertad por custodia incumpla con sus deberes, el Instituto Nacional de Migración le emitirá registro de control migratorio.²³¹ De tal forma, en ambos casos el registro de control

²²⁶ Artículo 9 del *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, Diario Oficial de la Federación, 2012, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

²²⁷ El procedimiento para aplicar esta medida es: notificación del inicio del procedimiento a la persona detenida, ejercicio del derecho de defensa y de ofrecimiento de pruebas y dictado de resolución fundada y motivada. Artículos 44 y 45 del *Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración*, México, Diario Oficial de la Federación, 2012, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

²²⁸ Artículos 101 y 102 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 5 de agosto, 2022] y 214 y 215 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²²⁹ Conforme al artículo 216 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁰ La persona moral que recibió en custodia a la persona extranjera y que haya permitido su sustracción será sancionada con multa, según el artículo 149 de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 5 de agosto, 2022].

²³¹ Artículo 2, fracción I del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de agosto, 2022] y el artículo 216 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

migratorio es consecuencia directa de la comisión de una infracción administrativa y con ello cumplen el primer elemento de las sanciones administrativas.

Respecto al segundo elemento -afectación en la esfera jurídica de la persona infractora-, ninguna norma prevé que el registro de control migratorio por sustracción de estación migratoria y por incumplimiento de custodia genere afectaciones jurídicas a la persona migrante, pero es razonable que la persona infractora que solicite al Instituto Nacional de Migración un trámite para la salida del país o la permanencia reciba una resolución negativa como consecuencia de haber dejado inconcluso el procedimiento administrativo iniciado en detención, pero la negativa no responde a tener un registro de control migratorio.

La persona migrante, al sustraerse de la estación migratoria o al incumplir la custodia, dejó pendiente el procedimiento administrativo migratorio principal, el cual debe resolverse antes que cualquier otra nueva solicitud. La resolución negativa no responde a otra cosa que a una lógica procesal: no es posible la coexistencia de dos procedimientos administrativos que versan, en esencia, sobre lo mismo, esto es, la situación migratoria de la persona en México.

En suma, aunque parezca que en este caso el registro de control migratorio genera afectaciones en la esfera jurídica de la persona infractora, las afectaciones no se generan como consecuencia del registro de control migratorio, sino que este solo sirve para informar sobre la interrupción del procedimiento causada por la sustracción de la estación migratoria o por el incumplimiento de la custodia y, así, darle continuidad.

Por las razones expuestas considero que el registro de control migratorio emitido por la sustracción de estación migratoria y por el incumplimiento de custodia no se equipara a una sanción administrativa al no reunir los elementos de esta.

2.2.1.4 Presentación de información falsa o documentación apócrifa, alterada o legítima obtenida de manera fraudulenta

En este apartado se analiza el registro de control migratorio emitido por la presentación de información falsa o de documentación a apócrifa,²³² alterada,²³³ legítima obtenida de manera fraudulenta,²³⁴ auténtica en posesión de suplantador,²³⁵ fraudulenta, falsificada²³⁶ o imitada²³⁷ ante autoridades migratorias. Para evitar confusión y ante la diversidad de categorías, utilizaré genéricamente la expresión información o documentación falsa.

La Ley de Migración prevé el uso de información o documentación falsa como una infracción administrativa a la que corresponde la sanción de deportación, en cuyo caso se emite el registro de control migratorio, no por el uso de información o documentación falsa en sí, sino por haber sido deportada.²³⁸ En dicho supuesto el registro de control migratorio constituye un acto administrativo accesorio a la deportación. Sin embargo, la deportación por uso de información o documentación falsa solo se aplica a las personas que están física y jurídicamente dentro del territorio mexicano, no siendo aplicada en dos escenarios.

El primero es cuando la infracción se comente durante el procedimiento de internación a México donde la consecuencia a la infracción es el rechazo.²³⁹ Esta forma de

²³² “Dicho de un texto: Que no es obra de la persona a quien se atribuye la autoría” según el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dpej.rae.es/lema/ap%C3%B3crifo-fa>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³³ Del verbo alterar “Modificar la cantidad, la medida o las propiedades de algo” según el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dpej.rae.es/lema/alterar>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁴ Obtenido de modo “Engañoso, falaz” según el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dle.rae.es/fraudulento>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁵ Del verbo suplantar “Ocupar con malas artes el lugar de alguien, defraudándole el derecho, empleo o favor que disfrutaba” según el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dle.rae.es/suplantar>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁶ Del verbo falsificar “Falsear o adulterar algo” según el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dle.rae.es/falsificar?m=form>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁷ Del sustantivo imitación “Objeto que imita o copia a otro, normalmente más valioso” según el *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, [en línea], <<https://dle.rae.es/imitaci%C3%B3n?m=form>> [consulta: 18 de agosto, 2022].

²³⁸ Artículo 144, fracción V de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 5 de agosto, 2022].

²³⁹ Artículo 81 del *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

proceder puede responder a razones prácticas: en lugar de conducir a la persona infractora a estación migratoria para iniciar el procedimiento administrativo migratorio y resolver su deportación, el Instituto Nacional de Migración en frontera le niega el ingreso al país evitando el gasto de recursos económicos y humanos que implica la detención en estación migratoria.²⁴⁰ El segundo caso es cuando la infracción se comete en procedimientos de visa en cuyo caso la solicitud de visa es negada,²⁴¹ siendo la deportación imposible porque no puede deportarse a una persona que no está físicamente en México.²⁴²

En ambos casos, además de la resolución negativa,²⁴³ se emite el registro de control migratorio, por ende, este registro cumple con el primer elemento de las sanciones al ser la consecuencia directa a la comisión de una infracción administrativa.

No obstante, ninguna disposición legal o reglamentaria indica que el registro de control migratorio emitido por uso de información o documentación falsa conlleve una afectación en la esfera jurídica de la persona. En estricto sentido, el registro de control migratorio emitido por este motivo no podría conllevar una restricción a la libertad de circulación y de residencia a la persona. Diversos artículos disponen que, si en un trámite migratorio la autoridad corrobora la existencia de un registro de control deberá resolver lo que corresponda, sin que implique en automático una afectación o restricción. De tal forma, al no cumplir el segundo elemento, el registro de control por uso de información o documentación falsa no constituye una sanción administrativa.

Sin perjuicio de la conclusión adoptada, surge la pregunta ¿cuál es la sanción que se aplica a la persona que usa información o documentos falsos y que no es objeto de deportación? Del marco jurídico migratorio no se desprende una sanción clara, sin embargo, de mi ejercicio profesional he observado que la persona tiene una prohibición *de facto* para

²⁴⁰ A pesar de que el rechazo parezca la alternativa más práctica, considero que lo correcto en términos jurídicos es iniciar el procedimiento administrativo migratorio en estación migratoria para imponer la sanción de deportación, pues de esta forma no se deja lugar a incertidumbre jurídica respecto a la comisión del ilícito.

²⁴¹ Artículos décimo quinto y décimo octavo de los *Lineamientos generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores*, México, Diario Oficial de la Federación, 2014, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5363603&fecha=10/10/2014#gsc.tab=0>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²⁴² Sin embargo, para este caso podría iniciarse un procedimiento sancionador a particulares según lo previsto en los artículos 69 y 84 de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*, México, Cámara de Diputados, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

²⁴³ Artículo 43, fracción III de la *Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 5 de agosto, 2022].

ingresar posteriormente a México. Es claro ejemplo el caso del hombre nigeriano: la solicitud de visa le fue negada por el uso de documentación falsa, así como dos solicitudes nuevas posteriores, pero ninguna norma prevé que el registro de control por este supuesto conlleva para la persona la prohibición de ingresar o permanecer en México —como sí sucede con la deportación—. Este problema será abordado en el último capítulo.

2.3 Corolario: el registro de control migratorio como registro de datos personales

A partir del análisis normativo, se observa que el registro de control migratorio no es una sanción administrativa que deba ser regulada bajo los parámetros del derecho administrativo sancionador. Ninguna norma legal le otorga un carácter sancionador, por el contrario, indican que se trata de una herramienta informativa para que el Instituto Nacional de Migración ejerza la facultad de control migratorio.

Aunque el registro de control migratorio no debe generar por sí mismo efectos negativos en la esfera jurídica de las personas migrantes, estas y personas defensoras de derechos humanos denuncian lo contrario. Cuando el Instituto Nacional de Migración niega los trámites de ingreso o de permanencia a personas migrantes con registro de control migratorio suele justificar la negativa en la existencia de tal registro, por ende, le da la apariencia de ser una sanción que restringe la libertad de circulación y residencia, la unidad familiar, el trabajo, entre otros. Es decir, las personas migrantes resienten el registro de control migratorio como si de una sanción se tratara debido al uso indebido que le da el Instituto Nacional de Migración.

No obstante, del análisis realizado se observa que el registro de control migratorio solo da cuenta de la existencia de una resolución administrativa previa que restringe la esfera jurídica o de alguna resolución que sea relevante en materia migratoria. Cuando el registro de control migratorio deriva de una resolución administrativa que restringe los derechos, el Instituto Nacional de Migración debe motivar la negativa en dicha resolución previa, más no en el registro de control toda vez que este solo funciona para dar cuenta de la restricción existente. Por otro lado, cuando el registro de control migratorio deriva de una resolución administrativa que no acarrea restricción alguna para la persona, en ningún caso es legal que el Instituto Nacional de Migración niegue la solicitud de la persona toda vez que no existe

restricción alguna para ingresar o permanecer en México y porque el registro de control migratorio no puede por sí mismo restringir los derechos.

Cuando el Instituto Nacional de Migración constata que hay un registro de control, debe motivar con detalle cuál es el procedimiento del que emana y si importa alguna restricción. Por ejemplo, si se trata de un registro por deportación, las negativas en los trámites migratorios deberán motivarse en la prohibición de ingreso o permanencia en México por deportación; si se trata de un registro de control migratorio por sustracción de estación migratoria, la negativa se motivará en la existencia de un procedimiento administrativo migratorio pendiente que impide la resolución de otro trámite posterior; si se trata de un registro de control migratorio por orden de aprehensión, la negativa se fundará en que existe una orden judicial que restringe la libertad personal y, por ende, la libertad de circulación y residencia; en ningún caso es legal que el registro de control migratorio motive la negativa en trámites migratorios para el ingreso, permanencia o salida del país.

A una conclusión similar arribó el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito al sostener que:

Bajo esa tónica, en las listas de control migratorio, las autoridades competentes podrán incorporar información sobre la existencia de restricciones a los derechos de salida de personas del territorio nacional, así como información en torno a la existencia de actos privativos de los derechos de ingreso, tránsito circulación o permanencia en el territorio nacional de determinada persona extranjera.

No obstante lo anterior, para incorporar la información respectiva, previamente deberá haberse llevado a cabo el procedimiento correspondiente en contra de la persona cuyos derechos se vean afectados, en el cual, después de haberse garantizado los derechos al debido proceso a la persona afectada, la autoridad competente deberá dictar resolución en la cual funde y motive porque existe una causa legal suficiente para restringir o privar a la persona de alguno de los derechos apuntados.

Finalmente, resulta oportuno señalar que en caso de que los funcionarios competentes, en ejercicio de la facultad de administrar las bases de datos del

Instituto Nacional de Migración como lo son las listas de control migratorio, incorporen información en donde establezcan que debe sancionarse a alguna persona, o bien restringirse su derecho a e ingresar, transitar, circular o residir en el territorio nacional; pero sin que dicha información derive de la resolución fundada y motiva dictada en algún procedimiento en donde se hayan respetado las garantías del debido proceso a la persona afectada, entonces el ejercicio de dicha facultad será ilegal e inconstitucional.²⁴⁴

De tal forma, al descartarse la naturaleza sancionadora del registro de control migratorio subsiste la incógnita de su naturaleza jurídica y el régimen normativo aplicable. A la luz de los elementos analizados, se observa que se trata de un acto administrativo de efectos negativos que, por su contenido, considero que se trata de un registro de información personal que debe sujetarse al régimen de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados como será analizado en el siguiente capítulo.

²⁴⁴ Sentencia recaída al Amparo Indirecto 1333/2018, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 14 de enero de 2019, [en línea], <http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=729/07290000239595410037037.docx_1&sec=Javier_Herrera_Palomares&syp=1>, [consulta: 13 de noviembre, 2022].

Capítulo 3. El registro de control migratorio conforme al régimen de protección de datos personales

3.1 El derecho de acceso a la información pública como antecedente del derecho de protección de datos personales en México

Conforme a los tratados de los que México es parte, el derecho de acceso a la información pública deriva de la libertad de expresión. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴⁵ y el Comité de Derechos Civiles y Políticos,²⁴⁶ la libertad de expresión ampara el derecho de las personas a recibir información pública y la obligación positiva del Estado de suministrarla.

A pesar de tal derivación,²⁴⁷ actualmente se considera un derecho con contenido propio como lo demuestra la tendencia estatal, a partir del siglo XXI, de adopción de leyes que reglamentan de forma autónoma el derecho de acceso a la información pública;²⁴⁸ en América la gran mayoría de países promulgaron leyes para garantizar este derecho a inicios del siglo XXI.²⁴⁹ México fue uno de ellos²⁵⁰ al reconocer en diciembre de 1977 el derecho a la información en el texto constitucional, pero sin emitir norma secundaria que definiera su

²⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C No. 151, párrafo 77, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 2011, párrafo 18, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCPR%5D.html#GEN34>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁴⁷ RODRÍGUEZ ACEITUNO, René Fernando, “El Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano Fundamental” en *Revista de Derecho*, Tegucigalpa, Vol. 38, No. 1, 2017, p. 28, [en línea], <<https://www.lamjol.info/index.php/LRD/article/view/5816/5528>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁴⁸ *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 2007, p. 12, [en línea], <<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁴⁹ RODRÍGUEZ ACEITUNO, René Fernando, *op. cit.*, p. 31.

²⁵⁰ GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, p. 12, [en línea], <<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo7/ENSAYO7.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

contenido.²⁵¹ Tras casi 30 años de propuestas trucas, en junio de 2002 se promulgó la hoy abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en 2007 se elevó a nivel constitucional el derecho de acceso a la información pública.²⁵² Las normas vigentes son la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁵³ y a nivel federal la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.²⁵⁴

Toda vez que la información pública pertenece a las personas y solo está en posesión de las autoridades por ser estas las representantes elegidas, que estas brinden el acceso no es una concesión graciosa.²⁵⁵ De tal forma, las autoridades están obligadas a garantizar la transparencia proactiva, es decir, publicar por iniciativa propia la mayor cantidad de información relevante²⁵⁶ sobre el ejercicio de la función pública para que las personas la conozcan y la cuestionen;²⁵⁷ así como garantizar a la población la facultad de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos, procesada por el gobierno o por particulares con la autorización de las autoridades públicas.²⁵⁸

El objeto del acceso a la información es toda la información que está bajo administración o tenencia del gobierno, la que produce o que está obligado a producir, la que está bajo poder de quienes administran servicios y fondos públicos, y la que el gobierno

²⁵¹ GÓMEZ-ROBLEDO, Alonso y Lina Ornelas Núñez, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 3, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2299/3.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

²⁵² CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana, “El derecho a la información en México”, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez (coord.), *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 120, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2253/10.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁵³ *Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Diario Oficial de la Federación, México, 2015, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0> [consulta: 28 de septiembre, 2022].

²⁵⁴ *Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Diario Oficial de la Federación, México, 2016, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

²⁵⁵ *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 34.

²⁵⁶ La información relevante es la referida a la estructura, funciones y uso de recursos financieros; el ejercicio de otros derechos; los servicios y beneficios ofrecidos; y cualquier otra que se considere trascendental. Botero, Catalina, *op. cit.*, p. 312, [en línea], <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RELEAnual%202009.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁵⁷ GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, Paulina, *op. cit.*, pp. 7-8.

²⁵⁸ *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 15.

recolecta en cumplimiento de sus funciones;²⁵⁹ desde materiales escritos hasta todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluso documentos, vídeos, fotografías y otros.²⁶⁰

Toda persona está legitimada para solicitar información pública, sin discriminación y sin necesidad de acreditar personalidad o interés jurídico, salvo que se trate de información restringida, por ejemplo, información personal de terceros.²⁶¹

Por otro lado, los sujetos obligados para hacer cumplir este derecho son, en principio, las autoridades, quienes deben crear el marco jurídico que permita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública²⁶² y suministrar la información pública que soliciten las personas o, de existir un impedimento, fundamentar adecuadamente la negativa de acceso a la información pública.²⁶³ También son sujetos obligados, las entidades privadas que prestan servicios públicos o ejercen recursos públicos, en cuyo caso deben dar acceso a la información relacionada la prestación del servicio o el ejercicio de recurso.²⁶⁴ Incluso, a decir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los organismos internacionales también están obligados a permitir el acceso a la información pública que manejan.²⁶⁵

En el cumplimiento de sus deberes, las autoridades deben observar los principios de máxima divulgación y de buena fe. El primero implica que la transparencia y el derecho de acceso a la información son la regla general, mientras que las restricciones son la excepción; el segundo obliga a interpretar la ley de manera que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información pública,²⁶⁶ es decir, para darle efecto útil.

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto, el acceso a cierta información puede ser denegado por considerarse reservada. Toda vez que el acceso a la

²⁵⁹ BOTERO, Catalina, *op. cit.*, p. 310.

²⁶⁰ *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 38.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 33. No obstante, en México podría discutirse si las personas extranjeras están en posibilidad de solicitar información pública relacionada con la materia política, toda vez que el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les prohíbe inmiscuirse en asuntos políticos nacionales.

²⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, *op. cit.*, párrafo 101.

²⁶³ *Ibidem*, párrafo 77.

²⁶⁴ *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, *op. cit.*, p. 36.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 37.

²⁶⁶ BOTERO, Catalina, *op. cit.*, pp. 307 y 309.

información es la regla y la reserva es la excepción, los motivos de reserva de información deben estar previstos en ley, tener una finalidad legítima y ser necesarios.²⁶⁷

Precisamente, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como límite al acceso a la información aquella que se considere reservada o confidencial. La información reservada es la “información pública protegida, relativa a la función pública, que por disposición legal temporalmente queda prohibido su manejo, distribución, publicación y difusión generales, con excepción de las autoridades competentes que, de conformidad con la ley, tengan acceso a ella”²⁶⁸. Mientras que la información confidencial es la que contiene datos personales de una persona identificada o identificable.²⁶⁹

Conforme a lo anterior, la información personal tiene una naturaleza dual: además de ser límite al derecho de acceso a la información pública, es objeto del derecho a la protección de datos personales conforme a los artículos 6 y 16 constitucionales.²⁷⁰ Existe una relación estrecha entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales, toda vez que en México el primero abrió paso para la regulación del segundo; aunque actualmente cada prerrogativa persigue objetivos diversos.²⁷¹

Como se desarrolló en el capítulo 2, el registro de control migratorio contiene información de la persona migrante, tales como nombre, nacionalidad, edad, entre otros datos que sirven para identificarla en los trámites que solicita ante el Instituto Nacional de Migración; por ende, analizaré si el registro de control migratorio debe regularse por el régimen de protección de datos personales.

²⁶⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, *op. cit.*, párrafos 89-91.

²⁶⁸ *Glosario de términos*, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, [en línea], <<https://www.itei.org.mx/v4/glosario>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁶⁹ Artículo 116 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁷⁰ *Consideraciones sobre hábeas data y su regulación en distintos ámbitos*, Guadalajara, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, 2010, p. 6, [en línea], <<http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Consideraciones%20sobre%20el%20H%C3%A1beas%20Data%20y%20su%20regulaci%C3%B3n.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁷¹ HERNÁNDEZ CHÁVEZ, María Luisa y Juan Pablo Alvarez Enríquez, *La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2015, pp. 40-47.

3.2 El derecho a la protección de datos personales en materia migratoria

En México y otros países latinoamericanos, el derecho a la protección de datos personales ha sido considerado un derecho autónomo, pero que ha evolucionado a partir de los derechos de acceso a la información pública y a la vida privada. De hecho, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el derecho en cuestión se ha desarrollado en relación con la libertad de expresión²⁷² –de donde también emana el derecho de acceso a la información como se desarrolló *supra*–.

Es en Europa donde puede decirse que surgió el derecho a la protección de datos personales y donde la jurisprudencia se ha desarrollado ampliamente. En 1919, en Alemania se reconoció constitucionalmente el derecho a controlar la información personal y en 1970 se adoptó la primera ley federal para proteger los datos personales tratados electrónicamente.²⁷³ A nivel regional, el Consejo de Europa adoptó en 1981 el emblemático Convenio 108 para reconocer el derecho a la protección de datos personales, pero como accesorio del derecho a la vida privada. El derecho adquirió autonomía con la adopción de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000, autonomía que refrenda el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus decisiones interpretativas.²⁷⁴ Por el contrario, para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los datos personales se protegen en la medida que forman parte de la esfera de la vida privada y familiar, pero no se le reconoce mediante un derecho humano autónomo.²⁷⁵

En México el origen más remoto del derecho a la protección de datos podría ubicarse en 1917 con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estableció la inviolabilidad de correspondencia y de domicilio,²⁷⁶ aspectos que podrían considerarse

²⁷² BOTERO, Catalina, *op. cit.*, p. 319.

²⁷³ MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia, “Habeas data”, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez (coord.), *op. cit.*, p. 5.

²⁷⁴ MAQUEO RAMÍREZ, María Solange *et al.*, “Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario” en *Revista de Derecho*, Valdivia, vol. XXX, núm. 1, junio, 2017, pp. 82, 88-89, [en línea], <<https://www.scielo.cl/pdf/revider/v30n1/art04.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 86.

²⁷⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 20, no. 120, septiembre-

elementos del derecho a la vida privada. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 definió el concepto de datos personales y se previó como objetivo de la ley su protección.²⁷⁷ En 2006 mediante reforma constitucional se estableció que la información que refiriera a la vida privada y los datos personales sería protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.²⁷⁸

En junio de 2009 mediante la reforma al artículo 16 constitucional se reconoció plenamente y sin lugar a dudas el derecho a la protección de datos personales en los siguientes términos:

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.²⁷⁹

Aun así, seguía pendiente una ley específica en la materia, deficiencia que se suplía mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, normativa que resultaba insuficiente porque solo se limitaba a excluir cierto tipo de datos que la persona quisiera mantener reservados para sí misma, pero sin prever un régimen activo de protección de datos personales.²⁸⁰ Finalmente, con la expedición de la Ley General de

diciembre, 2007, pp. 772, [en línea], <<https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v40n120/v40n120a3.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁷⁷ GÓMEZ-ROBLEDO, Alonso y Lina Ornelas Núñez, *op. cit.*, p. 4.

²⁷⁸ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “La protección de los datos personales y notas sobre los desafíos de Internet” en Miguel Recio Gayo (coord.), *La Constitución en la sociedad y economía digitales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 19-20, [en línea], <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_ACU%C3%91A_La%20constitucion%20en%20la%20sociedad%20y%20economia%20digitales.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁷⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 2021, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁸⁰ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, p. 773.

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados²⁸¹ en 2017 se abrió paso al régimen específico en la materia.²⁸²

Podría afirmarse que el actual paradigma constitucional relaciona en mayor medida el derecho a la protección de los datos personales con el derecho a no ser molestado, que con el derecho de acceso a la información. De hecho, doctrinalmente se considera que el derecho de protección de datos personales es la evolución del derecho a la intimidad o a la vida privada entendido como el derecho a ser dejado en paz.²⁸³

El derecho a la vida privada o a la intimidad en su concepción clásica se considera un derecho de primera generación, mientras que el derecho a la protección de datos personales se enmarca en la llamada tercera generación de derechos.²⁸⁴ Se solía considerar que el derecho a la intimidad era una libertad en sentido negativo, es decir, entrañaba una obligación de respeto por parte de las autoridades y terceras personas. No obstante, por la amplitud de las funciones públicas y la prevalencia en el uso de tecnologías en los ámbitos público y privado, se considera una libertad positiva, esto es, que genera obligaciones de garantía: reconocer a las personas un derecho de control y acceso de toda la información relativa a sí misma.²⁸⁵

No debe perderse de vista que en la actualidad la protección de datos personales es un derecho humano independiente del derecho a la intimidad,²⁸⁶ incluso autónomo del derecho de acceso a la información, en consecuencia, me referiré a él con tal carácter.

²⁸¹ Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, México, 2017, <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0> [28-septiembre-2022]

²⁸² Aunque existen las respectivas leyes estatales de protección de datos personales en posesión de particulares, estas no serán abordadas en la investigación por ser inaplicables a la autoridad federal que es el Instituto Nacional de Migración

²⁸³ MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia, “Habeas data”, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez (coord.), *op. cit.*, p. 4, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/4.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁸⁴ CONDE ORTIZ, Concepción, *La protección de datos personales: un derecho autónomo con base en los conceptos de intimidad y privacidad*, Madrid, Dykinson, 2006, pp. 27-28, [en línea], <<http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliodgbsp/detail.action?docID=3170265>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁸⁵ MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007, p. 172.

²⁸⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, p. 773.

Ahora bien, el derecho a la protección de datos personales puede entenderse como el poder de control y disposición que tiene cada individuo sobre su información personal.²⁸⁷ Según Conde Ortiz, son tres las cuestiones torales en materia de protección de datos personales: 1) que los datos sean susceptibles de tratamiento o se encuentren en un soporte susceptible de tratamiento, b) que se tenga la posibilidad de identificar el resultado del tratamiento de los datos con su titular y c) que el manejo o acceso a los datos resulte con consentimiento del titular.²⁸⁸

En ocasiones se habla de la autodeterminación informativa como un sinónimo del derecho a la protección de datos personales;²⁸⁹ aquella entendida como “la facultad de las personas para conocer y tener acceso a las informaciones que les conciernen, las cuales son archivadas en bancos de datos para controlar su calidad, lo cual implica la posibilidad de corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados y disponer sobre su transmisión”.²⁹⁰ Si bien comparten la misma finalidad, lo que el sistema jurídico mexicano reconoce es el derecho a la protección de datos personales, por ende, este será el término que continuaré utilizando.

El objeto del derecho en cuestión son los datos personales, es decir, la información que permite revelar la identidad de una persona física²⁹¹ identificada o identificable, siendo identificable “toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación, o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social”.²⁹² En particular existe la categoría de datos personales sensibles, esto es, los “que se refieran a

²⁸⁷ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 23-24.

²⁸⁸ CONDE ORTIZ, Concepción, *op. cit.*, p. 29, [en línea], <<http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliodgbsp/detail.action?docID=3170265>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁸⁹ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, p. 748.

²⁹⁰ MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia, *op. cit.*, p. 2.

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 3-4.

²⁹² ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 22-23, [en línea], <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_ACU%C3%91A_La%20constitucion%20en%20la%20sociedad%20y%20economia%20digitales.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste”²⁹³

Aunque los datos personales revelan atributos intrínsecos a la persona y, por ende, esta decide a quien los comparte y bajo qué condiciones, es competencia de las autoridades protegerlos para preservar el orden social y en ningún caso la persona puede renunciar al derecho a protegerlos.²⁹⁴

Compartir datos a autoridades o a particulares no es riesgoso en sí mismo,²⁹⁵ sino que el riesgo radica en que tales datos puedan ser interpretados y contextualizados de forma tal que redunden en un perjuicio para su titular.²⁹⁶ Aún más, en la esfera de gobierno recabar datos personales es una tarea fundamental, tanto para conocer el elemento humano del Estado, como para ejercer adecuadamente la función pública y garantizar los derechos a la población.²⁹⁷ Por ejemplo, en un fallo la Corte de Constitucionalidad de Guatemala reconoció que es de interés público el uso de datos personales para la operación del registro nacional de población, con pleno respeto de los derechos humanos.²⁹⁸

Se puede afirmar que, en ciertas circunstancias, las personas estamos obligadas a proporcionar datos personales a las autoridades, incluso a particulares. Es decir, al vivir dentro de una comunidad donde prima el interés general, no es lógico alegar una total y plena autodeterminación sobre la información personal, pero sí que es posible y necesario exigir que la información personal sea tratada de manera adecuada para que no se ponga en riesgo la esfera jurídica de su titular.²⁹⁹ Además, por la magnitud de información personal que manejan las autoridades y ciertos particulares se hace indispensable el uso de tecnología, sin

²⁹³ Artículo 3, fracción X de la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

²⁹⁴ Riande Juárez, Noé Adolfo, “El derecho a la autodeterminación informativa” en *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, México, año V, núm. 13, 2018, p. 7, [en línea], <<https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elderechoalaautodeterminacion.pdf>> [consulta: 20 de septiembre, 2022].

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 6.

²⁹⁶ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, p. 758.

²⁹⁷ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, *op. cit.*, pp. 1-2.

²⁹⁸ BOTERO, Catalina, *op. cit.*, p. 86.

²⁹⁹ MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *op. cit.*, p. 173.

la cual el ejercicio de la función pública sería imposible,³⁰⁰ pero cuyo uso implica ciertos riesgos.

La información personal suele ser recopilada en bases de datos las cuales son definidas en como el “conjunto ordenado de datos personales referentes a una persona física identificada o identificable, condicionados a criterios determinados, con independencia de la forma o modalidad de su creación, tipo de soporte, procesamiento, almacenamiento y organización”.³⁰¹ Los procedimientos manuales o automatizados aplicados a los datos personales para su obtención, organización, conservación, y demás operaciones, constituyen el tratamiento de datos personales. Se debe considerar que las bases de datos generan para las personas titulares de los datos personales cierta vigilancia y control permanente por parte de las autoridades o los particulares encargados de administrarlas,³⁰² de tal forma que su regulación es de alta importancia para evitar que se haga mal uso de ellas.

La regulación del derecho a la protección de datos personales requiere normas claras sobre la legitimación, los principios que rigen la protección de datos, la posibilidad de ejercer derechos por parte del titular de los datos y la existencia de una autoridad independiente que investigue y sancione las violaciones al derecho en cuestión.³⁰³ Debe subrayarse que la protección de datos personales, de ninguna forma implica obstruir el ejercicio de la función pública, por el contrario, la fortalece.³⁰⁴

El derecho de protección de datos personales corresponde a toda persona en territorio mexicano, según una interpretación armónica de los artículos 16 y 1 constitucionales y 6 de la Ley de Migración, cuyo texto reconoce a las personas migrantes –sin importar su situación migratoria– el ejercicio de los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados de los que es parte México y demás leyes. Aunque la Ley de Migración no refiere expresamente al derecho a la protección de datos personales, su artículo 16, fracción III refiere como obligación de las personas migrantes:

³⁰⁰ RIANDE JUÁREZ, Noé Adolfo, *op. cit.*, p. 6.

³⁰¹ Artículo 3, fracción III de la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³⁰² GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, pp. 752, [en línea], <<https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v40n120/v40n120a3.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

³⁰³ MAQUEO RAMÍREZ, María Solange *et al.*, *op. cit.*, p 92.

³⁰⁴ GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, *op. cit.*, p. 752.

Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y [...]

De lo anterior se desprende que el marco jurídico migratorio está sujeto a las normas sobre protección de datos personales, aun cuando no haya una referencia explícita al respecto. Además, el Instituto Nacional de Migración encuadra como sujeto obligado según lo enunciado en el artículo 1, párrafo quinto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados por ser un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Aún más, como fue abordado en los capítulos 1 y 2, el Instituto Nacional de Migración cuenta con bases de datos que utiliza al ejercer las facultades de control, revisión y verificación migratoria. Aunque el marco jurídico migratorio no define el número y denominación de las bases de datos que administra el Instituto Nacional de Migración, es claro que las listas de control migratorio son bases de datos y que, conforme al Oficio No. INM/157/2015, los registros de control migratorio se inscriben en la lista de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria. De tal forma, puede decirse que esta lista de control debería sujetarse al régimen de protección de datos personales.

A continuación, expondré, a partir del marco constitucional y legal, los principios que rigen en materia de protección de datos personales, así como el contenido de los derechos ARCO, acrónimo que atiende a los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

3.3 Principios para el tratamiento de datos personales

Los principios para el tratamiento de datos personales son previstos para garantizar su adecuada protección y proteger, a la vez, derechos como la privacidad y el honor,³⁰⁵ incluso, para garantizar los intereses generales en una sociedad democrática.

Conforme al artículo 16 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en el tratamiento de datos personales las autoridades deben observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad. Aunque los principios varían según el autor o el organismo internacional que los reseñe, me referiré solo a los previstos en la Ley General por ser coincidentes con la doctrina y que son definidos en los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público como a continuación se explica.³⁰⁶

La licitud, según la semántica, es una cualidad de lo lícito, es decir, se refiere a lo justo y permitido según la justicia y razón o, más objetivamente, lo que se ajusta a la ley.³⁰⁷ Como principio se refiere a que los datos personales deben ser tratados con estricto apego a la normatividad aplicable, por ende, los sujetos obligados solo pueden tratarlos conforme a las facultades que la legislación le confiere.³⁰⁸

El principio de finalidad requiere que el tratamiento de datos cumpla una finalidad concreta, explícita, lícita y legítima. Es concreta cuando los fines que persigue son específicos y sin dar lugar a interpretaciones erróneas; es explícita cuando se da a conocer claramente en el aviso de privacidad; es lícita cuando es acorde a la normativa; y es legítima

³⁰⁵ CHEN MOK, Susan, “Privacidad y protección de datos: un análisis de legislación comparada” en *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Costa Rica, San José, vol. 11, núm. 1, 2010, p. 116, [en línea], <<https://www.scielo.sa.cr/pdf/dreh/v11n1/a04v11n1.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³⁰⁶ *Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, Diario Oficial de la Federación, México, 2018, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511540&fecha=26/01/2018#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³⁰⁷ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 2014, [en línea], <<https://dle.rae.es/1%C3%ADcito>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³⁰⁸ Artículo 8 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

cuando media el consentimiento de la persona titular de los datos personales, salvo las excepciones legales.³⁰⁹

El principio de lealtad implica que la recopilación de datos personales es compatible con los requisitos legales y con las expectativas razonables de la persona según la relación que guardan con la autoridad.³¹⁰ Es decir, este principio prohíbe obtener datos personales por medios engañosos, ordena que la autoridad privilegie los intereses de la persona titular de los datos evitando que el tratamiento de datos genere un trato injusto o arbitrario para la persona y mandata hacer uso de los datos para las finalidades del aviso de privacidad en atención a la confianza que la persona depositó al dar su consentimiento.³¹¹

El principio de consentimiento implica que, antes de recabar y tratar datos personales, la autoridad debe tener el consentimiento libre, específico e informado de la persona titular; no obstante, puede ser eximido en situaciones previstas en la ley.³¹² Este principio está íntimamente relacionado con el de información, según el cual la autoridad está obligada a informar a las personas, mediante el aviso de privacidad, los detalles principales del tratamiento que se dará a los datos personales.³¹³

³⁰⁹ Artículo 9 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹⁰ *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, 2022, p. 29, [en línea], <https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf> [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹¹ Artículo 11 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹² Artículo 12 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹³ Artículo 26 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

El principio de calidad implica que los datos personales en tenencia de las autoridades han de mantenerse exactos, completos y actualizados.³¹⁴ Este principio busca evitar comprometer la veracidad de los datos, pues de lo contrario se puede perjudicar a la persona y, además, implica que los datos solo se conserven por un tiempo limitado y necesario.³¹⁵ Asimismo, se relaciona estrechamente con el ejercicio del derecho de rectificación.

Conforme al principio de proporcionalidad solo deben tratarse los datos personales adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para cumplir la finalidad³¹⁶ expresada en el aviso de privacidad al cual consintió la persona. Este principio pretende evitar el exceso en el tratamiento de datos, excluyendo los datos que sean inapropiados e innecesarios para centrarse solo en los datos pertinentes,³¹⁷ así como excluye que se dé a los datos personales un uso no declarado en el aviso de privacidad.³¹⁸

Finalmente, conforme al principio de responsabilidad la autoridad debe adoptar políticas para asegurar el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales.³¹⁹

Como se adelantó, los principios pueden variar según el autor u organismo internacional que los aborde. Así, por ejemplo, Riande³²⁰ y Chen³²¹ integran el principio de

³¹⁴ Artículo 21 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹⁵ *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*, op. cit., p. 55.

³¹⁶ Artículo 25 de la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹⁷ Artículo 24 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³¹⁸ *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*, op. cit., p. 38.

³¹⁹ Artículo 46 de los *Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>> [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³²⁰ RIANDE JUÁREZ, Noé Adolfo, op. cit., p. 11, [en línea], <<https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elderechoalautodeterminacion.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

³²¹ CHEN MOK, Susan, “Privacidad y protección de datos: un análisis de legislación comparada” op. cit., pp. 115-152.

seguridad del procesamiento cuya descripción coincide con el principio de responsabilidad previsto en el marco normativo mexicano. Mientras que la Organización de Estados Americanos refiere a los principios de autoridad responsable, excepciones, datos sensibles, entre otros, aspectos que sí son considerados en el marco jurídico mexicano, pero no en forma de principios.³²² Incluso, *Privacy International* recoge el principio de minimización, cuyo contenido empata con el principio de proporcionalidad.³²³

3.4 Derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales

La referencia explícita a los derechos ARCO, como acrónimo, fue incorporada con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados en 2017, sin embargo, desde la reforma al artículo 16 constitucional en junio de 2009 y en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares de 2010 ya se hacía alusión a los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales. Estos derechos se pueden considerar la materialización del derecho de protección de datos personales.³²⁴

Antes de definir el contenido de los derechos ARCO, es necesario aclarar que estos no equivalen a la figura jurídica de *habeas data*.³²⁵ El *habeas data* se originó como un símil del *habeas corpus* para referir a la garantía constitucional que sirve a las personas para acceder a los registros y conocer la información personal que en ellos se contiene.³²⁶ Se trata de una garantía constitucional específica que en México no existe toda vez que el acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales se ejerce en sede administrativa.³²⁷

³²² *Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales*, op. cit., pp. 15-16.

³²³ *Las Claves para Mejorar la Protección de Datos*, Londres, Privacy International, 2018, p. 44, [en línea], <https://privacyinternational.org/sites/default/files/2018-11/Gui%CC%81a%20de%20Proteccio%CC%81n%20de%20Datos%20Personales_web.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³²⁴ ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, op. cit., pp. 2-3 y 14-15.

³²⁵ MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, op. cit., p. 171.

³²⁶ *Consideraciones sobre hábeas data y su regulación en distintos ámbitos*, op. cit., p. 8-9.

³²⁷ DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, “La protección de datos personales entre particulares: esbozos de un esquema de regulación y protección en México (Hábeas Data)” en Guillermo A. Tenorio Cueto (coord.), *Los datos personales en México. Perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares*, México, Porrúa, 2012, p. 111.

Aunque el juicio de amparo podría interponerse ante una violación al derecho de protección de datos personales, su tramitación sería bajo las reglas generales del juicio de amparo, porque ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley de Amparo prevén al *habeas data* como garantía específica, como sí lo hace esta última para el *habeas corpus* o amparo buscador previsto en el artículo 15 de la Ley de Amparo;³²⁸ por ejemplo, en Costa Rica sí se regula al *habeas data* como una modalidad específica de la acción de amparo. En consecuencia, en este trabajo no sostengo que los derechos ARCO se equiparen a la garantía de *habeas data* y tampoco es el objetivo de mi investigación analizar la naturaleza jurídica de dicha garantía constitucional.

A continuación, expondré el ejercicio de los derechos ARCO conforme a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados la cual refiere que su ejercicio se realiza a través del organismo garante del artículo 6 constitucional, es decir, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Toda persona física está facultada para ejercer los derechos ARCO, incluso las personas migrantes, sea cual sea su situación migratoria en México y también si se encuentran en el extranjero, pero sus datos personales obran en posesión de autoridades mexicanas. Por otro lado, son sujetos obligados todas las autoridades mexicanas, lo cual incluye al Instituto Nacional de Migración.

El derecho de acceso implica para la persona titular de los datos conocer aquellos que obran en poder de la autoridad y la información sobre las condiciones del tratamiento; el derecho de rectificación es la facultad de solicitar la corrección de datos inexactos, incompletos o desactualizados; el derecho de cancelación consiste en solicitar que se suprima de una base de datos la información personal para finalizar el tratamiento; y el derecho de oposición es la facultad de solicitar que se cese el tratamiento de los datos, sin que ello implique su eliminación en las bases de datos, para evitar un perjuicio a la persona titular o tan solo evitar que los datos se utilicen para fines específicos.

Según el artículo 50, el ejercicio de los derechos ARCO es gratuito y opera respecto de cualquier dato personal que obra en poder de los sujetos obligados. De especial relevancia

³²⁸ *El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas, guía para familiares y personas juzgadas*, México, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, 2021, p. 37, [en línea], <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644426/GuiaAmparoBuscador.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

para esta investigación son los datos personales sensibles, toda vez que la ley en comento les da tal carácter a los datos que puedan revelar el origen racial o étnico de la persona, como podría hacerlo la nacionalidad.

En la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, la persona debe acreditar su identidad para demostrar ser titular de los datos personales y, aunque es un procedimiento gratuito, son válidos los cobros para recuperar costos de reproducción, certificación o envío y que, en todo caso, no deben constituirse en un obstáculo para el ejercicio de los derechos.

Según el artículo 52, las solicitudes deben contar con el nombre de la persona titular, domicilio para recibir notificaciones, documento de identidad, señalar el área responsable del tratamiento de datos personales, descripción clara y precisa de los datos personales objeto de la solicitud, la modalidad de derecho ARCO que se ejerce y cualquier otro elemento que facilite la localización de los datos. Si se trata del derecho de acceso, la persona deberá especificar la modalidad de reproducción de los datos personales, *e.g.* electrónico, impreso, etcétera. En caso de que la solicitud no reúna alguno de los requisitos, la autoridad puede prevenir a la persona para que lo subsane en un máximo de 10 días hábiles.

No obstante, conforme al artículo 53, si la autoridad receptora de la solicitud es incompetente, deberá hacerlo del conocimiento de la persona. Y, si la autoridad declara la inexistencia de los datos personales en sus archivos, se debe declarar la inexistencia por el Comité de Transparencia de la institución. Por último, el artículo 51 dispone que las solicitudes de ejercicio de derechos ARCO deben ser resueltas en máximo veinte días hábiles a partir de la recepción de aquellas.

3.5 Limitaciones para la protección de datos personales

Como todo derecho humano, la protección de datos personales no es absoluta y encuentra limitaciones en su ejercicio.

Se ha considerado que las restricciones a los derechos humanos deben cumplir con los criterios de finalidad legítima, legalidad, necesidad y proporcionalidad. La restricción al derecho de protección de datos personales deberá tener por objetivo proteger una finalidad legítima, tales como el respeto de los derechos de terceras personas, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral pública. La legalidad se refiere a que la restricción debe ser fijada previamente en una ley, emanada de la autoridad

legislativa y emitida para la consecución del bien común. La necesidad refiere a que la medida sea la única disponible para cumplir la finalidad prevista o, entre varias opciones, sea la que restrinja el derecho en menor medida. Finalmente, la proporcionalidad requiere que el bien obtenido al restringir el derecho sea mayor a la afectación generada.³²⁹

Respecto al requisito de proporcionalidad la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las restricciones deben superar tres criterios de proporcionalidad: 1) estar relacionadas con la finalidad legítima, 2) demostrar que la divulgación de la información verdaderamente causa un perjuicio a dicha finalidad legítima y 3) demostrar que el daño a la finalidad legítima es mayor al interés público de conocer la información.³³⁰

En el marco jurídico nacional, una solicitud de ejercicio de derechos ARCO es improcedente si se actualiza algún supuesto del artículo 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, siendo relevantes para la investigación:

- I. Cuando exista un impedimento legal.
- II. Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas.
- III. Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos.
- IV. Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Además, conforme al artículo 6 de la ley de referencia, “el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”³³¹

³²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, *op. cit.*, párrafos 89-91.

³³⁰ BOTERO, Catalina, *op. cit.*, p. 316.

³³¹ *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Los anteriores motivos constituyen las finalidades legítimas para la restricción de los derechos ARCO y coinciden con la propia Convención Americana de Derechos Humanos. Se observa que los supuestos de improcedencia de las solicitudes previstas en el artículo 55 corresponden a las finalidades legítimas del artículo 6, en específico: a la seguridad nacional, disposiciones de orden público y seguridad pública.

El término seguridad nacional se utiliza para referir a programas, medidas e instrumentos que el Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por movimientos internos o por fuerzas externas.³³² La Ley de Seguridad Nacional, promulgada durante el sexenio de Vicente Fox,³³³ no da una definición de seguridad nacional, aunque sí enumera las situaciones que la amenazan. No obstante, puede definirse como “la condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera”.³³⁴

En segundo lugar, las disposiciones de orden público son todas las normas que protegen al amplio e impreciso orden público. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación refiere que:

[...] el orden público es la expresión de un valor, aplicado en casos concretos, determinando una mayor intervención o límite a derechos y libertades individuales o particulares en razón de proteger intereses de carácter colectivo; asimismo, es un concepto jurídico esencialmente indeterminado que persigue cierto grado de armonía social y de eficacia del derecho, que se actualiza en cada caso concreto y acorde al marco normativo, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración o estudio del mismo. En ese

³³² OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 2886 en Martí de Gidi, Luz del Carmen “La seguridad nacional y el acceso a la Información pública en México”, en *Letras Jurídicas*, México, Veracruz, vol. 13, año VII, enero-junio, 2006, p. 116, [en línea], <<https://www.uv.mx/cedegs/files/2020/10/Revista-Letras-Juridicas-numero013.pdf>>, [consulta: 15 de octubre, 2022].

³³³ PARIS POMBO, María D., *op. cit.*, p. 57.

³³⁴ *¿Qué es la Seguridad Nacional?*, México, Centro Nacional de Inteligencia, 2020, [en línea], <<https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional>>, [consulta: 10 de octubre, 2022].

contexto, su connotación debe ser consistente con circunstancias de casos concretos y con supuestos de afectación, por lo que no es posible predeterminedar su alcance de manera genérica y anticipada con una pretensión de definición fija e inflexible. Por tanto, cuando tiene el propósito y consecuencia de restringir, al clausurar y reprimir el alcance de protección de los derechos fundamentales, debe controlarse y no dar un uso arbitrario o ajeno a los efectos concretos e innecesarios de su secuela limitadora.³³⁵

Mientras que la seguridad pública se define constitucionalmente como:

[...] una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.³³⁶

Aunque el sujeto obligado puede negar el ejercicio de los derechos ARCO por actualizarse alguna de las anteriores finalidades legítimas, la negativa debe estar fundada y motivada como todo acto de autoridad y es impugnabile mediante el recurso de revisión en

³³⁵ Tesis: I.4o.A. J/3 K, (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Reg. 2024639, Tomo IV, Libro 13, Mayo de 2002, Pág. 4325. [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024639>>, [consulta: 20 de febrero, 2023].

³³⁶ Artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 10 de octubre, 2022].

términos del título noveno de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Es necesario remarcar que al tratarse de datos personales relacionados con las materias de seguridad nacional y pública se refuerza el principio de proporcionalidad toda vez que las instancias correspondientes solo pueden obtener y tratar los datos personales estrictamente necesarios y proporcionales para el ejercicio de sus funciones de seguridad, los cuales deben almacenarse en bases de datos apropiadas. Además, el tratamiento de los datos debe cumplir con los principios referidos *supra*,³³⁷ es decir, no está exento del marco legal.

3.6 El ejercicio de los derechos ARCO respecto al registro de control migratorio y sus limitaciones

A partir de lo expuesto es claro que el registro de control migratorio es un registro de datos personales en virtud del tipo de información que contiene sobre la persona migrante, a saber: 1) nombre, 2) nacionalidad de origen y actual, 3) fecha de nacimiento, 4) lugar de nacimiento, 5) imagen fotográfica, 6) datos biométricos, 7) señas particulares y 8) alias o sobrenombres.³³⁸ Estos datos hacen identificable a la persona, incluso pueden ser datos personales sensibles la imagen fotográfica, la nacionalidad y las señas particulares por ser capaces de revelar el origen racial o étnico de la persona.

A pesar de que la persona migrante debería tener la potestad de disponer de sus datos personales relacionados con el registro de control migratorio, el Instituto Nacional de Migración niega a las personas migrantes el acceso a la información sobre el registro de control migratorio,³³⁹ aún más, el propio oficio INM/157/2015 establece que la consulta, la modificación y la cancelación del registro de control migratorio son facultades exclusivas de

³³⁷ Artículos 80 y 81 de la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

³³⁸ Artículo 5 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

³³⁹ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.*, p. 97.

la autoridad que solicita su emisión,³⁴⁰ excluyendo por completo de su escrutinio a la persona titular de los datos personales.

Considero que, para permitir el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, las personas migrantes deben estar facultadas para sujetar el registro de control migratorio a los derechos ARCO:

a. Acceso: para conocer si existe registro de la persona en la lista de control del Sistema Integral de Operación Migratoria y, de ser afirmativa la respuesta, conocer los datos personales relacionados con el registro de control migratorio, el motivo de emisión, la fecha del registro, la autoridad que lo solicitó, el carácter del mismo (informativo o restrictivo), el nivel de riesgo (bajo, medio, alto) y la vigencia.

b. Rectificación: a partir de los datos personales consignados en el registro de control migratorio, solicitar su corrección y actualización.

c. Cancelación: solicitar la eliminación del registro de control migratorio, es decir, que el Instituto Nacional de Migración suprima los datos personales que obran en la lista de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria.

d. Oposición: solicitar el cese del tratamiento de los datos personales consignados en el registro de control migratorio, aun cuando el tratamiento cumpla un objetivo lícito, pero causa un perjuicio desproporcionado a la esfera jurídica de la persona.

Es claro que no toda solicitud será procedente cuando se actualice alguna de las causales de los artículos 6 y 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Al respecto se recuerda que el registro de control migratorio suele relacionarse con la seguridad nacional como una razón para limitar su conocimiento a las personas migrantes afectadas por aquel. En opinión de personas defensoras de derechos humanos, esta situación se deriva del Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional

³⁴⁰ Artículos 11 y 13 del *Oficio No. INM/157/2015*, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>>, [consulta: 17 de enero, 2022].

de Migración como Instancia de Seguridad Nacional,³⁴¹ en cuyos considerandos enlista las amenazas a la seguridad nacional previstas en la Ley de Seguridad Nacional y las relaciona con las facultades del Instituto Nacional de Migración para afirmar que estas tienen relación directa con la seguridad nacional.³⁴²

Aunque tal vínculo es razonable si se considera que un objetivo de la seguridad nacional es proteger al país de amenazas extranjeras y es el Instituto Nacional de Migración la autoridad encargada de verificar el ingreso, permanencia y salida de personas extranjeras; no es razonable admitir que todas sus actividades y la información que produce se relacionan con la seguridad nacional, menos aún es sostenible afirmar que toda persona extranjera es una amenaza para la seguridad nacional.

En este sentido resulta orientadora la acción de inconstitucionalidad 66/2019 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicho asunto se analizó la constitucionalidad del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual solo permitía la consulta de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública a las instituciones de seguridad pública facultadas, prohibiendo expresamente la consulta al público. El Pleno consideró que, si bien alguna información relacionada con la seguridad pública puede ser reservada, en el caso se trataba de una limitación absoluta, genérica, indeterminada, previa y sobreinclusiva violatoria del derecho de acceso a la información pública.³⁴³

Asimismo, el Ministro Zaldívar sostuvo que es difícil aceptar que toda la información contenida en las bases de datos fuera eficaz para proteger la seguridad pública y, por ende, que su divulgación la pusiera en riesgo. Consideró que para proteger la seguridad pública

³⁴¹ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.*, p. 42. Las autoras denuncian un vínculo más profundo entre la seguridad nacional y la migración, sin embargo, no haré referencia a tal debate por requerir un estudio en materia sociológica que no es objeto de mi investigación centrada en los aspectos normativos de la política migratoria.

³⁴² *Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional*, México, Diario Oficial de la Federación, 2005, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0>, [consulta: 10 de octubre, 2022].

³⁴³ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 25 de marzo de 2020, p. 32, [en línea], <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=258431>>, [consulta: 30 de agosto, 2022].

existían otras medidas menos lesivas como sucede con el Registro Nacional de Detenciones que, en principio, solo es consultable por las instituciones de seguridad pública facultadas, pero la misma Ley Nacional del Registro de Detenciones permite a la persona privada de la libertad y su representante legal acceder al registro en cuestión,³⁴⁴ es decir, a la persona titular de los datos personales.

Considero que los argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son aplicables, *mutatis mutandis*, a la lista de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria que contiene al registro de control migratorio. Aunque puede alegarse que algunas funciones del Instituto Nacional de Migración guardan relación con la protección de la seguridad pública y nacional, no quiere decir que todos sus actos y procedimientos se refieran a dichas materias. Por ende, tampoco es viable sostener *a priori* que todos los registros de control migratorio se refieran a alguna de esas dos materias, sino que se debe analizar individualmente cada solicitud de derechos ARCO que realicen las personas con registro de control migratorio para definir si existe un motivo de seguridad nacional o pública que conlleve la negativa fundada y motivada a la solicitud.

Se debe recordar que el registro de control migratorio puede existir por motivos diversos a procedimientos migratorios, tal como se abordó en el capítulo 2, algunos relacionados con la protección de la seguridad nacional, de disposiciones de orden público y con la prevención y persecución de delitos. Si ante una solicitud de derechos ARCO, el Instituto Nacional de Migración considera que el registro de control migratorio se relaciona con dichas materias, podrá negar el ejercicio de los derechos ARCO, sin embargo, esta negativa deberá ser fundada y motivada, además de acreditarse la proporcionalidad de la negativa.

Se recuerda que las autoridades que tratan datos personales deben partir del hecho de que estos pertenecen a sus titulares, por ende, la regla es permitir el acceso, rectificación, cancelación y oposición, mientras que la excepción es la negativa. Asimismo, no es aceptable que el Instituto Nacional de Migración afirme que toda la materia del registro de control

³⁴⁴ Voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 25 de marzo de 2020, pp. 7-8, [en línea], <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=258431>>, [consulta: 30 de agosto, 2022].

migratorio deba ser restringida a las personas titulares, sino que esta afirmación debe provenir de un análisis individualizado.

Finalmente, si bien las disposiciones de la Ley de Migración son de orden público, ello no significa que las personas con registro de control migratorio estén automáticamente imposibilitadas de someter tal registro al escrutinio de los derechos ARCO. Para restringir el acceso, rectificación, cancelación y oposición se debe fundar y motivar que se actualiza una causal de los artículos 6 y 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Aunque este abordaje del registro de control migratorio es novedoso y se aparta de la literatura que lo ha considerado una sanción administrativa,³⁴⁵ sostengo que esta última aproximación es errónea con base en lo analizado en el capítulo 2 y en experiencias similares de otros países y organizaciones, en específico, la Organización Internacional de Policía Criminal y la Unión Europea que prevén a las alertas y notificaciones como registros de información personal sujetos al derecho de protección de datos personales.

3.7 La regulación de las alertas en la Unión Europea y en la Organización Internacional de Policía Criminal

De manera breve, me referiré a dos regímenes legales que abordan las alertas a personas extranjeras como registros de datos personales sujetos a la protección de datos, los cuales podrían servir como modelos para México. Advierto que este no es un estudio exhaustivo que pretenda calificar como positivas o negativas tales regulaciones, sino que solo se abordan para demostrar que es posible sujetar al registro de control migratorio a los derechos ARCO y hacer algunas anotaciones sobre los aciertos y las falencias de ambos sistemas.

³⁴⁵ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.* y *Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional*, *op. cit.*

3.7.1 Unión Europea

El primer ejemplo es el de la Unión Europea donde se cuenta con un amplio rango de bases de datos utilizadas para el control migratorio en la zona común europea y para la persecución de delitos cometidos por personas ciudadanas y extranjeras. La base de datos que interesa es la del Sistema de Información Schengen. El espacio Schengen, creado en 1985, es conformado por 26 países europeos que eliminaron el control fronterizo entre sus territorios para crear una frontera externa.³⁴⁶ De tal forma, el Sistema de Información Schengen se creó en 1995 para mantener la seguridad del espacio común mediante el control fronterizo y la cooperación policial en la frontera externa.³⁴⁷

El Sistema de Información Schengen II –versión actual que se implementó en 2013–³⁴⁸ funciona a través de alertas que son ingresadas a la base de datos para identificar a personas u objetos buscados o no deseados que pretenden ingresar al espacio Schengen³⁴⁹ para que las autoridades que la detectan impidan su entrada o permanencia,³⁵⁰ de tal forma se evita que la persona u objeto ingrese a la zona común europea y se movilice libremente por la inexistencia de controles fronterizos internos. Para efectos de la investigación, me interesan las alertas a personas, las que cabe aclarar que se emiten a personas no ciudadanas

³⁴⁶ KARAMANIDOU, Lena y Bernd Kasperek, *Border Management and Migration Control in the European Union*, Upsala, Unión Europea, 2018, p. 23, [en línea], <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1248445/FULLTEXT01.pdf>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁴⁷ QUINTEL, Teresa, “Connecting personal data of Third Country Nationals. Interoperability of EU databases in the light of the CJEU’s case law on data retention” en *University of Luxembourg Law Research Paper Series*, Luxemburgo, núm. 2, 2018, p. 5, [en línea], <<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=254067068126023007123003082022093105022014038021002005108125070028021074000125075120033036018034122000060028116007007091013003025085028077060107091094111018071030071014042085122068107064113114084028000107115125126117080127023089113079006106097100076029&EXT=pdf&INDEX=TRUE>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁴⁸ *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, p. 55, [en línea], <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_en.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁴⁹ VAVOULA, Niovi, “Interoperability of EU Information Systems: The Deathblow to the Rights to Privacy and Personal Data Protection of Third-Country Nationals?” en *European Public Law*, Países Bajos, vol. 26, núm. 1, 2020, p. 133, [en línea], <<https://core.ac.uk/download/pdf/323287305.pdf>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁵⁰ ALFREDOVA, Snežina Vesselinova, *Data protection in the Schengen Information System II (SIS II). A high Level of Security within the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Oslo, Universidad de Oslo, 2010, p. 2, [en línea], <<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22918/AlfredovaxxSx29.11.2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

de la Unión Europea, es decir, a personas extranjeras sean migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo o apátridas.

Las alertas son emitidas por las autoridades competentes nacionales y son administradas en el sistema central. Para que sean registradas en el Sistema de Información Schengen II, la alerta debe respaldarse en una decisión administrativa o judicial que importe una prohibición de ingreso al espacio común europeo, pero en otros casos puede emitirse por sospechas fundadas de comisión de delitos graves.³⁵¹

La alerta emitida a una persona debe incluir la siguiente información: 1) nombre, apellido y alias, 2) sexo, 3) la referencia de la resolución que respalda la alerta y la acción a seguir en caso de ser detectada, 4) características físicas no sujetas a cambios, 6) lugar y fecha de nacimiento, 7) fotografía, 8) huellas dactilares, 9) nacionalidad, 10) si la persona está armada, es violenta o está prófuga, 11) la existencia de otras alertas.³⁵² Como se observa, se trata del mismo tipo de datos personales que contiene el registro de control migratorio en México.

De manera más específica, las alertas son emitidas en los siguientes casos:

a. La persona es considerada una amenaza a la seguridad pública o nacional, por ejemplo, cuando ha sido condenada por la comisión de un delito penado por al menos un año de prisión en un Estado miembro del Espacio Schengen.

b. La persona fue expulsada, removida o rechazada de algún Estado miembro.³⁵³

Aunque el Sistema de Información Schengen II se basa en el principio de confianza respecto a las decisiones de los Estados miembros, es necesario que antes de registrar la alerta, la autoridad nacional evalúe de forma individual la proporcionalidad de la medida.³⁵⁴

³⁵¹ KARAMANIDOU, Lena y Bernd Kasperek, *op. cit.*, p. 26.

³⁵² *The Schengen Information System. A guide for exercising the right of access*, Bruselas, SIS II Supervision Coordination Group, 2015, p. 6, [en línea], <https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-11-07_sis_ii_guide_of_access_en.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁵³ BROUWER, Evelien, “Large-scale databases and interoperability in migration and border policies” en *European Public Law*, Países Bajos, vol. 26, núm. 1, 2020, p. 74, [en línea], <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/121795121/EURO2020005_Largescale_databases_and_interoperability_in_migration_and_border_policies_The_nondiscriminatory_approach_of_data_protection.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁵⁴ *Idem*.

Incluso, en virtud del principio de prohibición de toma de decisiones automatizadas, la autoridad que verifica la existencia de una alerta a nombre de cierta persona debería corroborar la pertinencia y veracidad de la alerta y dar la oportunidad a la persona afectada de expresar su postura, antes de que se tome una decisión basada únicamente en la existencia de la alerta.³⁵⁵

Las personas con alerta en el Sistema de Información Schengen II pueden ejercer el derecho de protección de datos personales mediante el acceso, corrección y eliminación de la alerta; las reglas jurídicas para su ejercicio son definidas por la legislación de cada Estado y que debe ser acorde con la legislación europea. Las bases generales son establecidas en las normas comunes europeas,³⁵⁶ las cuales se encuentran resumidas en el documento del Grupo de Coordinación de la Supervisión del Sistema de Información Schengen II, *The Schengen Information System. A guide for exercising the right of access*,³⁵⁷ a continuación serán brevemente expuestas.

El derecho de acceso implica conocer los datos personales que obran en el Sistema de Información Schengen II; el acceso puede ser directo cuando la solicitud es planteada ante la autoridad que procesó la información como podrían ser los cuerpos policíacos o la autoridad migratoria, y es indirecto cuando se presenta ante la autoridad nacional de protección de datos personales.

El derecho de corrección y eliminación de datos es aplicable a la información personal desactualizada o incompleta para su rectificación y para la supresión de información almacenada ilegalmente. Subrayar que solo el Estado que emitió la alerta está facultado para modificar y eliminarla del Sistema de Información Schengen II, es decir, no es una autoridad supranacional la que da a conocer, modifica o elimina la alerta en cuestión, sino que tales procesos son responsabilidad de las autoridades nacionales.

Las solicitudes de protección de datos personales pueden iniciarse ante cualquier Estado del espacio Schengen, no necesariamente ante el emisor de la alerta, toda vez que las bases de datos nacionales están interconectadas; pero el Estado receptor de la solicitud

³⁵⁵ *Ibidem*, pp. 90-91.

³⁵⁶ Regulación (EC) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea y en la Decisión del Consejo de la Unión Europea 2007/533/JHA.

³⁵⁷ *The Schengen Information System. A guide for exercising the right of access*, *op. cit.*, pp. 8-9.

establece comunicación con el emisor de la alerta para que este dé a conocer su postura al respecto.

No obstante, una solicitud de acceso, corrección o eliminación puede ser negada si la información personal es indispensable para ejecutar la función legal relacionada con la alerta y para proteger derechos de otras personas. Por ejemplo, si se trata de investigación de delitos y al revelarse la información se compromete el éxito de la investigación.

Asimismo, las personas tienen derecho a acceder a recursos jurisdiccionales para combatir la respuesta recaída a la solicitud de protección de datos personales. Estos recursos también son regidos por el derecho nacional, aunque también pueden llegar a ser conocidos por tribunales regionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recibió la denuncia de un ciudadano rumano cuyo ingreso a Francia le fue negado porque existía una alerta en su nombre en el Sistema de Información Schengen. Aunque el ciudadano rumano solicitó el acceso y la rectificación de sus datos personales a la autoridad francesa competente, esta resolvió en sentido negativo por considerar que existía un motivo de seguridad nacional que impedía dar a conocer y modificar la alerta. Aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no admitió la denuncia, declaró que toda persona afectada por un acto de autoridad fundado en razones de seguridad nacional tiene el derecho de impugnar el acto ante un órgano jurisdiccional independiente e imparcial como garantía contra la arbitrariedad; aunque delimitó que la forma de ejercer tal derecho es una decisión interna de cada Estado.³⁵⁸ Este argumento es relevante para la investigación porque, como se ha mencionado, se suele relacionar al registro de control migratorio con la seguridad nacional.

Por otro lado, en sede nacional, el Consejo de Estado de Francia conoció un caso donde el consulado francés negó la emisión de visa por matrimonio a una mujer rumana por tener una alerta en el Sistema de Información Schengen, la cual fue emitida por Alemania debido a que le fue negada una solicitud previa de asilo. El Consejo consideró que la alerta por negativa de asilo en un tercer país no era un motivo válido para negar la emisión de la visa francesa porque no constituía una restricción de ingreso a Francia.³⁵⁹ Este ejemplo es

³⁵⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *caso Dalea vs. Francia*, petición núm. 964/07, 2010, [en línea], <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-97520%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-97520%22]}>), [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁵⁹ *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, op. cit.*, p. 36.

ilustrativo porque, como se abordó en el capítulo 2, el registro de control migratorio se emite por motivos que no necesariamente implican una prohibición de ingreso a México y, por ende, no deberían ser usados para negar el ingreso o la permanencia en el país a las personas migrantes.

En un caso diverso, el mismo Consejo de Estado de Francia recibió una solicitud para suspender la expulsión de un ciudadano marroquí. La expulsión se debió a que el hombre en cuestión tenía una alerta registrada en el Sistema de Información Schengen, sin embargo, no daba detalles sobre el país emisor de la alerta y, por ende, el Consejo consideró que adolecía de falta de motivación.³⁶⁰ Este caso también es relevante porque, si bien un registro de control migratorio puede tener un origen legítimo, la carencia de detalles sobre el mismo deja a la persona en desventaja para defenderse de una decisión tan lesiva como es la deportación en el caso mexicano.

Por otro lado, existen señalamientos de violaciones de derechos humanos en la regulación y aplicación del Sistema de Información Schengen II. Un problema es que las alertas registradas pueden estar desactualizadas o tener errores y con ello causar un perjuicio importante a la persona migrante. También se ha denunciado el mal uso que puede darse a las alertas al grado de ser usadas como represalias para activistas políticos. El desconocimiento de la existencia de la alerta por la falta de notificación es otra problemática que hace ilusorio el derecho de protección de datos personales puede ser ilusorio.³⁶¹ Asimismo, se ha hablado de la deformación del objetivo para el cual fue creada, el cual era el control migratorio, pero en los últimos años se ha relacionado en mayor medida con la persecución de delitos.³⁶²

Tales problemas deben evaluarse a la luz de la gran diversidad de bases de datos de migración, asilo y seguridad de la Unión Europea. Actualmente tales bases de datos están interconectadas en sistemas informáticos a gran escala, lo cual genera un sistema jurídico complejo, además de que se aumenta el riesgo de que se vulneren los datos personales que

³⁶⁰ *Ibidem*, p. 37.

³⁶¹ BROUWER, Evelien, *Interoperability of Databases and Interstate Trust: a Perilous Combination for Fundamental Rights*, Verfassungsblog, 2019, [en línea], <<https://verfassungsblog.de/interoperability-of-databases-and-interstate-trust-a-perilous-combination-for-fundamental-rights/>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

³⁶² BROUWER, Evelien, “Large-scale databases and interoperability in migration and border policies” *op. cit.*, p. 83.

albergan.³⁶³ La gran cantidad de normas jurídicas generan que el derecho a la protección de datos personales sea de difícil acceso para las personas extranjeras afectadas por alertas, quienes pueden enfrentar barreras lingüísticas y geográficas, así como desconocimiento del derecho de la Unión Europea.

3.7.2 Organización Internacional de Policía Criminal

Como segundo ejemplo se encuentra el sistema de alertas de la Organización Internacional de Policía Criminal. Desde la constitución de esta organización internacional en 1956, se previó como objetivo la cooperación policiaca entre Estados.³⁶⁴ Aunque desde su origen la organización trata datos personales, en 1982 la Asamblea General de la Organización Internacional de Policía Internacional adoptó el Reglamento relativo a la Cooperación Policial Internacional y al Control Interno de los Ficheros de la INTERPOL,³⁶⁵ con el cual se marcó el inicio de la protección de datos personales en las bases de datos de la organización y se creó la Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL, órgano independiente cuya función es garantizar que la organización haga un adecuado tratamiento de datos personales.³⁶⁶

El ordenamiento jurídico que establece las bases del Sistema de Información de la Organización Internacional de Policía Criminal es el Reglamento de INTERPOL sobre el Tratamiento de Datos,³⁶⁷ el cual sirve a un doble propósito: garantizar la cooperación internacional entre las autoridades de policía nacionales y el respeto de los derechos humanos de las personas objeto de la cooperación, es decir, de las personas que son alertadas por la

³⁶³ VAVOULA, Niovi, *op. Cit*, p. 155.

³⁶⁴ Artículo 2 del *Estatuto de la OIPC-INTERPOL*, Austria, Organización Internacional de Policía Criminal, 2021, [en línea], <https://www.interpol.int/content/download/590/file/01%20S%20Estatuto_11_21_SP.pdf?inLanguage=esl-ES>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁶⁵ *Key dates*, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/Who-we-are/Our-History/Key-dates>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁶⁶ Artículo 36 del *Estatuto de la OIPC-INTERPOL*, Austria, Organización Internacional de Policía Criminal, 2021, [en línea], <https://www.interpol.int/content/download/590/file/01%20S%20Estatuto_11_21_SP.pdf?inLanguage=esl-ES>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁶⁷ *Reglamento de INTERPOL sobre el Tratamiento de Datos*, Organización Internacional de Policía Criminal, 2019, [en línea], <https://www.interpol.int/content/download/5694/file/24%20S%20RPD%20UPDATE%207%2011%2019_ok.pdf?inLanguage=esl-ES>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

organización. A continuación, se desarrollará el régimen de las bases de datos previstos por el reglamento de mérito.

El Sistema de Información de la organización es el conjunto de bases de datos para el tratamiento de datos para la cooperación policial internacional. Las bases de datos de la organización son 19 y son relativas a personas, documentos oficiales y de viaje, bienes robados, tráfico de armas de fuego y redes de delincuencia organizada.³⁶⁸ Los datos que se contienen en ellas son toda la información relativa a hechos constitutivos de delitos, desde su prevención hasta su sanción, así como relativa a la desaparición de personas y la identificación de cadáveres. También incluye los datos personales, definidos en el artículo 1 como la información sobre una persona física identificada o identificable.

Toda vez que el principal objetivo de la organización es facilitar la cooperación policial mediante el intercambio de información sobre delitos y personas implicadas en los delitos, se hace uso de las notificaciones. Estas son la forma de comunicar a los miembros de la organización las solicitudes de cooperación internacional –para la ubicación o captura de una persona u objeto– y las alertas internacionales, es decir, los avisos de existencia de peligros específicos sobre seguridad pública, personas o bienes.

Las notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal se clasifican en colores según el objetivo que persiga la cooperación solicitada, existen rojas, azules, amarillas, negras, moradas y naranjas. Son notables las notificaciones rojas, previstas en los artículos 82 y 83, cuya finalidad es localizar a una persona buscada por la justicia de algún país para su detención y eventual extradición o aplicación de otras medidas jurídicas; como es de esperarse, las notificaciones rojas –y cualquier otra que versa sobre personas– contienen información personal como el nombre, sexo, fecha de nacimiento, datos biométricos y fotografía de la persona buscada.

Las solicitudes de notificaciones enviadas a la organización deben estar suficientemente respaldadas por la información del delito y de la persona buscada, además de que esa información es corroborada, antes de la emisión de la notificación, por un grupo específico de la organización para asegurar que se trata de información confiable. Incluso, la

³⁶⁸ *Nuestras 19 bases de datos*, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Bases-de-datos/Nuestras-19-bases-de-datos>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

organización se encarga de verificar que la información que dio origen a la notificación continúa vigente,³⁶⁹ pero en general, la vigencia de la notificación suele ser de 5 años.³⁷⁰

Toda persona tiene el derecho de acceso, rectificación y eliminación de datos personales que constan en las bases de datos de la organización, lo cual incluye las notificaciones sean rojas o de cualquier otro tipo. Las solicitudes son conocidas por la Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL y sus decisiones son obligatorias para la organización, incluso cuando decida la eliminación de la notificación porque esta incumple con la normativa de la organización.³⁷¹

Según la propia Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL, las principales solicitudes de rectificación y eliminación de información en el Sistema de Información de la organización se basan en que: 1) el registro no tiene una descripción clara del delito, no se desprende la necesidad de cooperación internacional o no se comprueba la seriedad del delito, 2) los procedimientos nacionales que respaldan el registro no respetan los derechos humanos, 3) el caso que origina el registro es de naturaleza política, 4) el caso que origina el registro viola el derecho nacional, 5) el caso que origina el registro se relaciona con una disputa privada que carece de carácter delictivo y 6) el registro dejó de cumplir con la finalidad que le dio origen, incluso si la persona objeto del registro alega ser refugiada.³⁷²

A pesar de la necesidad de las notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal, se ha denunciado que estas pueden ser objeto de abusos, especialmente cuando se utilizan por los Estados para hostigar a personas opositoras del gobierno o incluso

³⁶⁹ *Preguntas más frecuentes sobre las salvaguardias del sistema de información de la INTERPOL para el tratamiento de datos personales*, Organización Internacional de Policía Criminal, p. 5, [en línea], <<https://www.interpol.int/ar/content/download/15314/file/INTERPOL%20Preguntas%20Frecuentes%20-%20Tratamiento%20de%20datos%20personales.pdf?inLanguage=esl-ES>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁷⁰ *Lista de plazos de conservación de los datos con arreglo al artículo 13.2.f) del Reglamento de INTERPOL sobre el tratamiento de datos*, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/content/download/16370/file/Data%20retention%20periods%20applicable%20to%20INTERPOL%20databases%20ES.pdf>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁷¹ *Preguntas más frecuentes sobre las salvaguardias del sistema de información de la INTERPOL para el tratamiento de datos personales*, *op. cit.*, p. 6.

³⁷² *Activity Report of the Commission for the Control of INTERPOL's Files for 2019-2020*, Organización Internacional de Policía Criminal, p. 9, [en línea], <<https://www.interpol.int/content/download/16993/file/Activity%20Report%20of%20the%20CCF%202019%20-%20E2%80%932020.pdf>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

a contrapartes en litigios relevantes.³⁷³ Además, aunque las notificaciones pueden ser sujetas al escrutinio de la persona afectada, no existe un medio para apelar la decisión que toma la Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL.³⁷⁴

Como se observa, las notificaciones de la Organización Internacional de Policía Criminal guardan similitud con el registro de control migratorio en cuanto al tipo de información que integran. No obstante, se debe tener en cuenta que aquellas son de naturaleza enteramente criminal –para la persecución y sanción de personas comisoras de delitos– mientras que el registro de control migratorio se circunscribe a la materia migratoria y, solo en casos excepcionales, en materia de seguridad pública y nacional.

A pesar de tal diferencia, es relevante subrayar el hecho de que un registro de datos personales en materia criminal está sujeto al derecho de acceso, rectificación y eliminación, aun cuando se trata de una organización del tamaño y la relevancia que tiene la Organización Internacional de Policía Criminal. Si se dimensiona de tal forma, resulta irrazonable que en México el registro de control migratorio no se sujete al escrutinio de la persona titular de los datos personales.

Incluso es posible consultar algunas de las decisiones recaídas a solicitudes de eliminación de notificaciones rojas y es interesante notar que, en efecto, la Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL ha ordenado su eliminación cuando contrarían la normativa de la organización; reitero que estas decisiones se toman a pesar de que se relacionan con la seguridad pública de los miembros de la organización.

Sin que pretenda afirmar que el sistema de notificaciones en comento es la panacea en materia de protección de datos personales, considero que sí es un ejemplo de buenas prácticas para considerar en la regulación del registro de control migratorio como es que las notificaciones tienen una vigencia definida, son sujetas al escrutinio de la persona afectada y son sujetas de revisión *ex ante* y *ex post* para asegurar su fiabilidad y necesidad.

³⁷³ KEITH, Ben y Amy Woolfson, *Interpol, double jeopardy and data protection*, International Bar Association, [en línea], <<https://www.ibanet.org/article/C922807F-A815-4D9D-92CF-964C3233CCB0>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁷⁴ KEITH, Ben, *Interpol, Freedom of Movement and EU Data Protection Laws - Policing the World's Police*, Euronews, 2019, [en línea], <<https://www.euronews.com/2019/08/28/interpol-freedom-of-movement-and-eu-data-protection-laws-policing-the-world-s-police-view>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Una vez revisadas estas experiencias regionales e internacionales, argumentaré por qué el registro de control migratorio incumple con la normativa de protección de datos personales.

3.8 El registro de control migratorio viola el derecho de protección de datos personales

A partir de lo expuesto, se observa que el Reglamento de la Ley de Migración no considera al registro de control migratorio como un registro de datos personales sujeto al escrutinio de la persona titular de la información, sino como una simple herramienta administrativa al servicio del Instituto Nacional de Migración y de las instancias de seguridad nacional.³⁷⁵

En este sentido, la primera violación que genera el registro de control migratorio es que no se le reconoce como un registro de datos personales. Al ignorar su naturaleza jurídica, se sustrae del control de los derechos ARCO. Como se planteó *supra*, en la Unión Europea y a nivel internacional figuras similares al registro de control migratorio son sujetas al escrutinio de las personas titulares de los datos personales, sin embargo, México regula esta materia de manera tan opaca que ha dado lugar a pensar que el registro de control migratorio es una sanción administrativa, cuando en realidad su naturaleza dista mucho de tal institución jurídica. De tal forma, se observa una laguna normativa importante que necesita ser regulada y que será detallada en las propuestas del capítulo 4.

En línea con lo anterior, se encuentra el hecho de que ni la Ley de Migración ni el Reglamento de la Ley de Migración reconocen expresamente el derecho de protección de datos personales a las personas migrantes. Esta situación ya ha sido señalada por Pérez Bravo al sostener que el vínculo entre migración y protección de datos personales está casi inexplorado.³⁷⁶ Aunque en los artículos 16, fracción III y 37, fracción I, inciso a) de la Ley

³⁷⁵ Artículo 96 *Reglamento de la Ley de Migración*, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

³⁷⁶ PÉREZ BRAVO, Mauro, “Los datos personales de migrantes y la seguridad nacional en México. Un dilema legislativo entre lo político y lo ético” en *Diarios del terruño. Reflexiones sobre migración y movilidad*, México, núm. 10, julio-diciembre 2020, pp. 94-95, [en línea], <https://www.revistadiariosdelterruño.com/wp-content/uploads/2020/10/03.MauroPerez.DatosPersonales.DT_10.juldic.2020.UAM_C.88.112.pdf>, [consulta: 24 de octubre, 2022].

de Migración se hace mención a los datos personales de las personas migrantes, se hace para establecer la obligación de proporcionarlos cuando les sean solicitados por las autoridades competentes, sin que se refiera a su faceta de derecho.

Conforme al bloque de constitucionalidad y convencionalidad, las personas migrantes en México gozan de todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los que forma parte, pero se debería de integrar expresamente el derecho en cuestión en la Ley de Migración. De tal forma, en el Reglamento de la Ley de Migración se debería integrar el procedimiento para ejercer los derechos ARCO en lo que respecta al registro de control migratorio, aspecto que se abordará en el capítulo 4.

Como consecuencia de ignorar la naturaleza de registro de datos personales, el registro de control migratorio no cumple con el principio de proporcionalidad porque se emite el registro de control migratorio por motivos innecesarios, lo cual da lugar a interpretaciones incorrectas de la finalidad del registro. Es decir, existen situaciones donde el registro es indispensable para que se permita al Instituto Nacional de Migración ejercer las labores de control migratorio, *e.g.*, la persona deportada para evitar que reingrese a México o la persona en cuyo nombre existe una orden de aprehensión para lograr su captura o impedir su salida del país. Sin embargo, ¿cuál es la necesidad de emitir un registro de control migratorio a una persona cuya solicitud de visa fue negada? El registro podrá ser necesario si la persona hizo uso de documentos falsos, pero la negativa de visa también puede darse por un error de hecho o de derecho en la solicitud de visa, de tal forma, parece excesivo que se emita un registro de control en casos donde la persona no ha sido sujeta a una medida que le restrinja el ingreso, la estancia o la salida de México.

El siguiente problema observado es en la recopilación de datos personas que realiza el Instituto Nacional de Migración. Conforme al principio de consentimiento esta autoridad está obligada a dar a conocer a la persona migrante los datos personales que recaba de ella y el uso que dará a los mismos; sin embargo, en los avisos de privacidad del Instituto Nacional de Información no se menciona que la información proporcionada por las personas extranjeras puede ser utilizada para la emisión del registro de control migratorio, por ende, las personas desconocen que un registro de tal naturaleza podrá afectar su esfera jurídica así como desconocen los medios para defenderse si son afectadas por aquel. Además, se viola el

principio de finalidad porque los datos personales recabados para fines legítimos –como la resolución de trámites migratorios– se utilizan para emitir alertas que impactan la esfera jurídica de las personas migrantes.

Otra problemática importante es la relación generalizada que se hace del registro de control migratorio con la seguridad nacional. Sin que sea mi propósito dilucidar la legitimidad de este vínculo, se debe admitir que el registro de control migratorio sí es una herramienta necesaria para el control migratorio y en algunos casos se puede relacionar con la protección de la seguridad nacional y pública, pero no por ello es válido que se excluya a la persona titular de los datos de su control. Si se argumenta que existe una contradicción entre proteger la seguridad pública y nacional y proteger los datos personales, esta contradicción es aparente porque, como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, no toda la información en las bases de datos de instancias de seguridad es materia exclusiva de seguridad; incluso es posible que aquellas bases de datos que contienen información sobre seguridad se armonicen para permitir a las personas acceder a sus datos personales. Por ende, es viable y necesario fijar un punto medio que concilie ambas preocupaciones.

Otro error importante es que, en la práctica, el Instituto Nacional de Migración toma decisiones automáticas cuando existe un registro de control migratorio, es decir, niega toda solicitud de ingreso, permanencia o salida de México a la persona migrante con registro. Como se abordó en el capítulo 2, las escasas menciones del registro de control migratorio en el Reglamento de la Ley de Migración no indican que la existencia de aquel acarrea en todos los casos una resolución negativa a la solicitud de la persona migrante. Por ende, cuando los agentes migratorios motivan una negativa de ingreso, permanencia o salida de México por la simple existencia de registro de control migratorio, se viola el principio de prohibición de toma de decisiones automáticas que se refirió *supra*. Como cualquier base de datos, la lista de control del Sistema Integral de Operación Migratoria es susceptible de tener información errónea o desactualizada y, por ende, siempre es necesario que, dentro del procedimiento migratorio donde se corrobore la existencia del registro de control migratorio, la autoridad resolutora evalúe la pertinencia del registro antes de emitir una respuesta negativa.

Un ejemplo para sostener el anterior deber de la autoridad migratoria se halla en la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito que consideró que, para la emisión de constancias de antecedentes penales, es deber de la autoridad penitenciaria

[R]ealizar un ejercicio oficioso en relación con el soporte informativo contenido en la base de datos que subyace a la emisión de la constancia de antecedentes penales. Esto es, existe el deber del Juez de Ejecución de expresar en un proceso intelectual, que se allegó de otros elementos con los que llegó a la plena convicción de que es jurídicamente válido el registro que contienen las bases de datos relativas.³⁷⁷

Se trata de un ejemplo relevante porque, al igual que el registro de control migratorio, el registro de antecedentes penales es una inscripción de datos personales en una base de datos y es susceptible de generar una afectación en la esfera jurídica de la persona titular de los datos, por ende, la autoridad que administra la base de datos debe asegurarse de que el registro existente es correcto y relevante antes de tomar una decisión basada en él.

En otro aspecto, es erróneo que el registro de control migratorio no tenga una vigencia específica. Según el oficio INM/157/2015 la vigencia es dejada al arbitrio de la autoridad que solicita la emisión del registro, no obstante, me parece que es una potestad muy amplia que puede dar lugar a la arbitrariedad. Incluso en bases de datos de gran magnitud como el Sistema de Información Schengen II³⁷⁸ y del Sistema de Información de la INTERPOL, la vigencia de las alertas y notificaciones es de 5 años por regla general, en consecuencia, el registro de control migratorio debería de tener una vigencia general previamente definida y en casos excepcionales permitir que tenga una vigencia a consideración de la autoridad que solicita el registro.

Como he reiterado, el marco jurídico migratorio no sujeta al registro de control migratorio al ejercicio de los derechos ARCO, aunque aquel tiene las características de ser un registro de datos personales. En el siguiente capítulo haré la propuesta de cómo puede

³⁷⁷ Tesis: XXX.3o.3 P, (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2018383, Tomo III, Libro 60, Mayo de 2016, Pág. 2196, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018383>>, [consulta. 13 de noviembre, 2022].

³⁷⁸ VAVOULA, Niovi, *op. cit.*, p. 134.

subsane esta laguna normativa para cumplir con el respeto del derecho de protección de datos personales; asimismo, haré un comentario a una iniciativa de reforma a la Ley de Migración que versa sobre el registro de control migratorio para definir si se trata de una propuesta positiva en el marco de protección de datos personales.

Capítulo 4. Hacia un nuevo marco jurídico del registro de control migratorio

De lo expuesto en los capítulos precedentes se observa que es necesaria la regulación del registro de control migratorio de forma que se reconozca como una herramienta al servicio del Instituto Nacional de Migración y, al mismo tiempo, se sujete al escrutinio de las personas migrantes afectadas por él. De tal forma, en este capítulo propongo los elementos que el legislador y el ejecutivo federal deben observar al regularlo bajo un esquema de protección de datos personales.

No omito recordar que el registro de control migratorio puede afectar tanto a personas extranjeras como mexicanas, por ende, las siguientes propuestas podrían beneficiar a las segundas, lo cual es circunstancial toda vez que no son el objetivo de mi investigación.

4.1 Elementos mínimos para la creación de un marco jurídico del registro de control migratorio que respete los derechos humanos de las personas migrantes

Una vez comprobada la naturaleza jurídica del registro de control migratorio y las violaciones que implica al derecho de protección de datos personales, abordaré los elementos que debe tener su regulación para que cumpla con la protección de los datos personales. Cabe recordar que el registro de control migratorio suele generar afectaciones a otros derechos, principalmente a la libertad de circulación y residencia, al trabajo, a la unidad familiar, entre otros; sin embargo, me centro en el problema de los derechos ARCO.

4.1.1 Naturaleza jurídica, objetivo y definición del registro de control migratorio

El primer elemento es integrar un concepto claro, en la Ley de Migración, del registro de control migratorio que reconozca su naturaleza de registro de datos personales, su objetivo y que debe estar sujeto al ejercicio de los derechos ARCO. Mucho he reiterado sobre la ausencia de mención del registro de control migratorio en la Ley de Migración, situación que genera inseguridad jurídica para las personas afectadas por él y la desatinada propuesta de

tratarlo como una sanción administrativa. Por ende, es imperativo que se reconozca su naturaleza jurídica de registro de datos personales, así como su objetivo.

El objetivo del registro de control migratorio es permitir que el Instituto Nacional de Migración ejerza sus funciones de control migratorio, es decir, verificar el ingreso, permanencia y salida de personas del territorio mexicano. Resaltar este objetivo no es ocioso si se considera la experiencia en la Unión Europea que referí *supra* donde las alertas Schengen han sido distorsionadas al grado tal que, más que servir para el control migratorio, sirven para la protección de la seguridad nacional y la persecución de presuntos delincuentes. Aunque ambos objetivos no son excluyentes, incluso pueden ser complementarios, no resulta aceptable que una herramienta del ámbito migratorio sea usada para la persecución de delitos o como una forma de castigo por la comisión de ellos.

De tal forma, el registro de control sirve para que las autoridades facultadas del Instituto Nacional de Migración tengan conocimiento de las personas migrantes que tienen prohibido el ingreso, permanencia o salida del país, así como de su historial migratorio en México para estar en aptitud de resolver adecuadamente las solicitudes que les sean planteadas. Considero que este objetivo es necesario y no puede ser descalificado porque, en efecto, es potestad de cada Estado decidir quiénes pueden ingresar, permanecer o salir de su territorio, con plena observancia de los derechos humanos.

Asimismo, es imperativo conceptualizar al registro de control migratorio para subsanar la laguna normativa actual. Propongo que el concepto que se integre a la Ley de Migración sea: El registro de control migratorio es el registro de datos personales integrado en la lista de control del Sistema Integral de Operación Migratoria y que es emitido para dejar constancia de un hecho o una decisión de relevancia para la libertad de circulación y residencia de personas mexicanas y extranjeras. Su objetivo es permitir que el Instituto verifique el cumplimiento de requisitos para el ingreso, permanencia y salida de personas del territorio nacional, así como la existencia de sanciones de autoridad administrativa y jurisdiccional que restringen la libertad de circulación y residencia, es decir, para el ejercicio de las funciones de control migratorio. Al registro le son aplicables los principios en materia de protección de datos personales. El Reglamento definirá el procedimiento para su emisión y para que la persona afectada ejerza los derechos ARCO.

Considerando la definición y el objetivo del registro de control migratorio, es evidente que se hace necesario diferenciar categorías del mismo, tal como lo hace actualmente el oficio INM/157/2015 que lo clasifica en restrictivo e informativo.

El registro restrictivo solo debería proceder: 1) por deportación, ya que existe la prohibición de permanecer y reingresar a México; 2) por resolución jurisdiccional fundada y motivada que importa la limitación a la libertad de circulación y residencia –como ya se ahondó en el capítulo 2 por órdenes de aprehensión, sentencias firmes condenatorias, entre otros–; y 3) por resoluciones administrativas que importan otro tipo de sanción que restringe la libertad de circulación. En este caso, el efecto de este registro sí es impedir la entrada, permanencia o salida del territorio mexicano, no por sí mismo, sino en virtud de la sanción o resolución que lo motivó.

Por otro lado, el registro informativo solo podría emitirse cuando la persona recibió una resolución negativa a un trámite migratorio o cuando infringió la Ley de Migración, pero la conducta no es sancionable con deportación; este registro solo servirá para que el Instituto Nacional de Migración tenga actualizado el historial migratorio de la persona, para que conozca si ha infringido previamente la ley y con base en ello tomar decisiones ante nuevos trámites promovidos. Este tipo de registro no puede tener como efecto restringir la esfera jurídica de la persona, de lo contrario se tornaría un acto de autoridad ilegal. Los motivos para emitir el registro de control migratorio, sea restrictivo o informativo, serán abordados *infra*.

Para contribuir en la claridad del registro de control migratorio es imperativo que en el Reglamento de la Ley de Migración se corrijan los artículos donde erróneamente se hace referencia a este como alerta migratoria. Como ya se explicó en el capítulo 2, la alerta migratoria solo es la materialización del registro de control migratorio, es el aviso que se genera cuando una autoridad consulta el Sistema Integral de Operación Migratoria y la persona buscada coincide con los registros de control migratorio existentes. En este sentido, los artículos 242 y 216 del Reglamento de la Ley de Migración deben referir:

Redacción actual	Redacción propuesta
Artículo 216. Una vez cumplidos los requisitos, la autoridad migratoria emitirá un acuerdo debidamente fundado y	Artículo 216. Una vez cumplidos los requisitos, la autoridad migratoria emitirá un acuerdo debidamente fundado y

<p>motivado, a través del cual se resuelva la custodia. Durante el período que dure la custodia, la persona extranjera deberá comparecer periódicamente, conforme lo determine la autoridad migratoria.</p> <p>Otorgada la custodia, y en caso de que la persona extranjera se sustraiga a dicho cumplimiento, se dejará sin efectos la misma, haciéndose efectiva la garantía otorgada y emitiéndose la alerta migratoria correspondiente. Asimismo, la persona moral o institución involucrada será inelegible por el Instituto en futuras solicitudes de otorgamiento de custodia, a menos que lo autorice la Secretaría mediante oficio debidamente fundado y motivado.</p>	<p>motivado, a través del cual se resuelva la custodia. Durante el período que dure la custodia, la persona extranjera deberá comparecer periódicamente, conforme lo determine la autoridad migratoria.</p> <p>Otorgada la custodia, y en caso de que la persona extranjera se sustraiga a dicho cumplimiento, se dejará sin efectos la misma, haciéndose efectiva la garantía otorgada y emitiéndose el registro de control migratorio informativo correspondiente. Asimismo, la persona moral o institución involucrada será inelegible por el Instituto en futuras solicitudes de otorgamiento de custodia, a menos que lo autorice la Secretaría mediante oficio debidamente fundado y motivado.</p>
<p>Artículo 242. Cuando en términos del artículo 144 de la Ley se decrete la deportación de una persona extranjera del territorio nacional, la resolución se notificará de manera personal y por escrito. Toda resolución de deportación ejecutada por el Instituto deberá ser ingresada a las listas de control migratorio a efecto de establecer la alerta migratoria correspondiente.</p>	<p>Artículo 242. Cuando en términos del artículo 144 de la Ley se decrete la deportación de una persona extranjera del territorio nacional, la resolución se notificará de manera personal y por escrito. Toda resolución de deportación ejecutada por el Instituto deberá ser ingresada a las listas de control migratorio a efecto de establecer el registro de control migratorio restrictivo correspondiente.</p>

Elaboración propia.

4.1.2 Descartar la presunta naturaleza sancionadora del registro de control migratorio

El segundo elemento es dejar claro que no se trata de una sanción administrativa. Esta idea equivocada del registro de control migratorio como sanción es promovida por el propio Instituto Nacional de Migración cuando niega a las personas sus trámites migratorios por existencia de un registro de control migratorio en su nombre, lo cual permite interpretarlo como una sanción en sí mismo porque limita la esfera jurídica de las personas. Sin embargo, esto está alejado de la realidad, pues el registro tan solo da cuenta de una sanción preexistente que limita la libertad de circulación y residencia. De tal forma, no considero adecuado que por la incorrecta interpretación del registro de control migratorio se le quiera sujetar al régimen del derecho administrativo sancionador, cuando su naturaleza jurídica apunta a que se regule bajo el régimen de protección de datos personales.

Para que normativamente se elimine todo indicio que permite interpretar al registro de control migratorio como sanción, se deberán corregir los artículos 136 y 214 del Reglamento porque su redacción actual indica que el registro de control migratorio es la consecuencia directa de la comisión de una infracción y que por sí mismo afecta la esfera jurídica de la persona, cuando en realidad solo es un registro de datos personales que sirve para dejar constancia de la existencia de una sanción o de otro acto de autoridad que implica una limitación en la esfera jurídica de la persona:

Redacción actual	Redacción propuesta
<p>Artículo 136. El procedimiento aplicable para obtener la condición de estancia de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo es el siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>III. La autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los supuestos y requisitos previstos en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, y habiendo comprobado que</p>	<p>Artículo 136. El procedimiento aplicable para obtener la condición de estancia de visitante regional o de visitante trabajador fronterizo es el siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>III. La autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los supuestos y requisitos previstos en este Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, y la consulta en las listas de</p>

<p>no se encuentran en las listas de control migratorio, emitirá inmediatamente la resolución que corresponda:</p> <p>[...]</p>	<p>control migratorio, emitirá inmediatamente la resolución que corresponda:</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>II. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria;</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p>II. Se elimina;</p> <p>[...]</p> <p>Si derivado de la consulta de la lista de control migratorio se comprueba la existencia de registro de control migratorio, el Instituto verificará su contenido para decidir la procedencia de la custodia.</p>

Elaboración propia.

En la práctica también se debe eliminar esta idea equivocada que identifica al registro de control migratorio como sanción, para lo cual es imperativo que las autoridades migratorias conozcan la naturaleza, el objetivo y el marco jurídico del registro y que eso se refleje en las resoluciones que emiten. Considerando la diferencia entre un registro restrictivo e informativo, es evidente que no todo registro de control acarrea la negativa en un procedimiento migratorio, sino únicamente aquel que sea de tipo restrictivo. Por ende, en los procedimientos de ingreso, permanencia o salida del país donde se verifique la existencia de un registro restrictivo, la autoridad que resuelve no puede limitarse a motivar la negativa por la existencia de aquel, sino que debe dar a conocer el tipo de sanción que dio origen al registro, porque es este acto de autoridad previo el que restringe la esfera jurídica de la persona.

A pesar de clarificarse la naturaleza jurídica, el objeto y la definición del registro de control, existe una situación problemática que requiere un análisis separado. Como referí en el capítulo 2, se emite el registro de control migratorio por el uso de información o documentación falsa, en cuyo caso, normativamente el registro no es una sanción, pero sus efectos son equiparables a una. Es decir, la persona migrante que comete dicha infracción recibe un registro de control migratorio que le impide entrar y permanecer en México, sin que necesariamente haya sido deportada y sujeta a la prohibición de ingreso que abordé en los capítulos 1 y 2.

La persona que comete esta infracción durante el ingreso a México no es deportada, sino que es rechazada y se le emite el registro de control migratorio que posteriormente le impedirá el ingreso al país. Considero que este proceder es erróneo porque le da un carácter sancionador al registro de control: ante la comisión de la infracción, se emite el registro de control para impedir su ingreso al país. Esto contradice su naturaleza y objeto; lo correcto es que la persona sea conducida a estación migratoria para que se decida sobre su situación jurídica y, de verificarse la comisión de la infracción, ser deportada y emitirse el registro de control migratorio restrictivo.

Otro escenario similar es el de la persona que está dentro de México y en algún trámite migratorio de estancia hace uso de información o documentación falsa; el Instituto Nacional de Migración se limita a resolver negativamente el trámite y emitir el registro de control migratorio para impedir que posteriores trámites le sean resueltos favorablemente. De igual forma, con dicha práctica se le da un carácter sancionador al registro, pero lo correcto sería que la autoridad migratoria conduzca a la persona a estación migratoria para resolver sobre la comisión de la infracción y, en su caso, sancionar con la deportación y emitir el registro de control migratorio restrictivo.

En los casos donde no es posible la deportación porque la persona está fuera del país –por ejemplo, en procedimientos de visa–, se puede sancionar la conducta conforme al régimen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,³⁷⁹ en cuyo caso la sanción será una multa económica y podría emitirse un registro de control migratorio de tipo

³⁷⁹ La Ley de referencia es aplicable a las personas particulares vinculadas con faltas administrativas graves como es el uso de información o documentación falsa para la obtención un beneficio o ventaja, conducta prevista en el artículo 69.

informativo, el cual solo serviría para dejar constancia de la comisión de una infracción administrativa, aspecto que deberá valorar la autoridad migratoria en caso de alguna nueva solicitud de ingreso al país.

Estas propuestas no son exhaustivas y deben analizarse a detalle tomando en cuenta el régimen de derecho penal, toda vez que esta conducta constituye un delito tipificado en el artículo 244 del Código Penal Federal,³⁸⁰ por ende, el principio *non bis in idem* podría ser aplicable. Además, conforme al derecho internacional, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados recomienda analizar con precaución las sanciones a personas refugiadas por el uso de documentación falsa para su ingreso a un país, en virtud de que la persecución de la que huyen suele motivar la comisión de dicha conducta.³⁸¹

4.1.3 Procedimiento de emisión del registro de control migratorio

El tercer elemento se refiere al aspecto procedimental del registro de control migratorio. El procedimiento para la emisión del registro de control migratorio está actualmente integrado en el oficio INM/157/2015, el cual adolece de un vicio profundo, su falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación. Aunque el Instituto Nacional de Migración lo considera una norma técnica interna que no requiere ser publicado, sus disposiciones trascienden a la esfera jurídica de las personas migrantes, por ende, en cumplimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos jurídicos o, como propongo, que su contenido se integre al Reglamento de la Ley de Migración con la previa corrección de ciertos elementos.

Una vez que se incorpore en la Ley de Migración la definición, el objetivo y la naturaleza del registro de control migratorio, en el Reglamento de la Ley de Migración deberá precisarse la clasificación del registro en consideración de lo referido *supra*. Es decir, aclarar

³⁸⁰ Por ejemplo, *Comunicado FGR DPE/1839/2021. Por uso de documento migratorio falso FGR obtiene vinculación a proceso de una persona extranjera*, México, Fiscalía General de la República, 2021, [en línea], <<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-dpe-1839-2021-por-uso-de-documento-migratorio-falso-fgr-obtiene-vinculacion-a-proceso-de-una-persona-extranjera?tab=>>>, [consulta: 28 de octubre, 2022].

³⁸¹ *Directrices sobre la detención: Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012, p. 17, [en línea], <<https://www.refworld.org/es/docid/51e3b3244.html>>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

que el registro informativo no deriva de sanciones y, por ende, no afecta la esfera jurídica de la persona migrante, sino que sirve para que las autoridades migratorias resuelvan los procedimientos migratorios; mientras que el restrictivo sirve para hacer saber a la autoridad migratoria la existencia de limitaciones a la circulación y residencia en México con motivo de medidas y sanciones administrativas y penales.

En cuanto a los motivos para emitir el registro de control migratorio, los señalados en el artículo 2 del oficio INM/157/2015 son un buen punto de partida, pero debería eliminarse la posibilidad de que se emita el registro para informar a una autoridad sobre el ingreso, permanencia o salida del país de personas extranjeras, toda vez que es un supuesto muy amplio que podría lugar a su uso indiscriminado. Deben precisarse los motivos de emisión del registro emitido por antecedentes administrativos y judiciales que restringen la libertad de circulación y residencia en México, mediante un listado enunciativo que especifique los motivos que le dan origen como: 1) orden de deportación, 2) orden de aprehensión, 3) medidas cautelares emitidas en procedimientos del orden penal y civil, 4) sentencias del orden penal y civil, 5) investigaciones conducidas por el Ministerio Público por la comisión de delitos. Recordar que no cualquier acto de autoridad que encuadre en alguno de los supuestos dará origen al registro de control migratorio, sino solo aquel que limita a la persona migrante su libertad de circulación y residencia en México.

En el derecho administrativo, a diferencia del derecho penal, el principio de taxatividad no es tan estricto debido a la propia naturaleza de la administración pública que rige ámbitos muy amplios de la vida en sociedad, por lo que requiere cierto margen de actuación para el cumplimiento de sus fines.³⁸² A pesar de esta flexibilidad en la taxatividad, no me parece razonable que se permita la emisión del registro de control migratorio por motivos tan difusos que no dan certeza a la persona afectada. Por ende, el artículo 6 del oficio INM/157/2015 que permite a ciertas áreas del Instituto Nacional de Migración emitir el registro de control migratorio con motivo de los actos administrativos dictados en el ejercicio de sus atribuciones, constituye un supuesto en extremo amplio e indeterminado, por lo cual considero que debe ser eliminado y solo subsistir los supuestos de emisión del artículo 2.

Respecto a los requisitos de las solicitudes de emisión del registro, considero adecuados los previstos en el artículo 5 del oficio INM/157/2015, pero debe añadirse que

³⁸² LETELIER WARTENBERG, Raúl, "Garantías penales y sanciones administrativas" *op. cit.*, p. 651.

toda solicitud debe incluir la resolución de autoridad competente que impone una sanción o la resolución o acta administrativa que informa sobre un hecho relevante, según sea que se trate de registro restrictivo o informativo. Es decir, si el registro de control migratorio se solicita porque una persona extranjera ha sido sujeta a una medida cautelar en materia penal, debe presentarse la resolución de autoridad judicial donde se sustente tal circunstancia; si el registro de control migratorio es emitido porque una persona migrante que estaba detenida en estación migratoria se sustrajo de ella, entonces la solicitud se sustenta con un acta administrativa donde se deja constancia de tal hecho.

No obstante, puede ser necesario permitir la emisión extraordinaria del registro sin que exista una resolución fundada y motivada solo en casos donde haya un peligro real y comprobable a la seguridad pública y nacional, que haga imperativo que se emita el registro de control migratorio para evitar que el peligro se actualice. Toda vez que se trata de un supuesto muy amplio, es necesario que se recurra a él de manera extraordinaria, y de todas formas ello no exime a la autoridad solicitante de motivar exhaustivamente su proceder.

En cuanto al procedimiento de emisión del registro de control migratorio, considero que es adecuado que sea desahogado por el Instituto Nacional de Migración, en específico el Centro Nacional de Alertas que depende de la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria. Sin embargo, es menester que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación fije las atribuciones específicas del Centro y que se incluya en el Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración, para que se explicita que es el área encargada de emitir y administrar los registros de control migratorio solicitados por las autoridades competentes y resolver las solicitudes de derechos ARCO que versen sobre los registros de control migratorio integrados en el Sistema Integral de Operación Migratoria.

En cuanto al procedimiento de emisión del registro de control migratorio, considero adecuado el previsto en el oficio INM/157/2015. El Centro Nacional de Alertas recibe las solicitudes para emitir un registro de control migratorio y verifica que cumpla con los requisitos necesarios. En dicho proceso tendrá la facultad de prevenir a la autoridad solicitante para subsanar cualquier falencia y, de no hacerlo, negar la emisión del registro de control migratorio. Además de analizar que el registro de control solicitado cumpla con los requisitos formales, debe asegurarse que sea proporcional y acorde con el objetivo del

registro, es decir, facilitar el control migratorio. Una solicitud para emitir el registro de control podría cumplir con los requisitos formales, pero ser irrelevante para el control migratorio, por ende, el Centro debería negar su emisión.

Es importante considerar que se integren plazos para el desarrollo del procedimiento. Tanto un plazo a cargo del Centro Nacional de Alertas para decidir sobre la emisión del registro de control migratorio, como un plazo para que la autoridad solicitante subsane los requisitos faltantes -de ser el caso-. Por ende, debería eliminarse lo previsto en el artículo 7 del oficio INM/157/2015 según el cual la autoridad solicitante tiene un plazo razonable para subsanar los requisitos, ya que es un periodo de tiempo indeterminado.

Por otro lado, se ha señalado que el procedimiento para la emisión del registro de control viola el derecho al debido proceso porque no participa la persona migrante afectada,³⁸³ pero no considero que sea un señalamiento correcto. El debido proceso debe ser garantizado en todo procedimiento que afecte la esfera jurídica de la persona, sea del orden penal, civil o administrativo, pudiendo ser relativizado según el tipo de procedimiento de que se trate, ya que no serán las mismas garantías aplicables en juicios criminales que en procedimientos migratorios que pertenecen al orden administrativo.³⁸⁴ Esta diferencia también se justifica por el tipo de bienes jurídicos que se afectan en cada procedimiento.

Ya que el registro de control migratorio no es una sanción, no es adecuado que se pretendan aplicar las garantías del debido proceso como si se tratase de un procedimiento administrativo sancionador. Toda vez que el registro de control migratorio solo sirve para dar cuenta de una sanción o de otro acto de autoridad emanado de un procedimiento previo -donde se siguieron las garantías del debido proceso, entre ellas el derecho a la defensa de la persona migrante-, entonces se vuelve innecesario que en este procedimiento para emitir el registro de control la persona sea llamada a participar, porque ya ha tenido la oportunidad de defenderse y ofrecer pruebas.

Aunque el registro de control podría emitirse en circunstancias donde la persona no ha sido sujeta a un procedimiento o desconoce su existencia, tales casos son la excepción y

³⁸³ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela et al., *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, op. cit., p. 98.

³⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de mayo de 2016, serie C, párrafos 74 y 75, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf>, [consulta: 04 de octubre, 2022].

se limitan a circunstancias donde es imposible que se haya iniciado un procedimiento –por ejemplo, la persona que escapa de estación migratoria y dejó pendiente su procedimiento administrativo migratorio, incluso quien se sustrae de la custodia– o donde el procedimiento no es conocido por la persona porque darlo a conocer compromete su objetivo –por ejemplo, en una investigación por la comisión de delito en México–.

Otro aspecto debatido es que el registro de control migratorio no se notifica a la persona afectada, sino que ella conoce su existencia hasta que tiene un impacto en su esfera jurídica porque se le impide entrar, permanecer o salir del país con motivo del registro;³⁸⁵ considero que esta es una falencia que puede y debe subsanarse. Ya que el registro de control migratorio emana de un procedimiento previo sea penal, civil o administrativo, lo idóneo es que en la resolución de dicho procedimiento se integre la mención expresa sobre la emisión del registro de control migratorio para que la persona conozca de ello y tenga la posibilidad real de ejercer los derechos ARCO respecto de este registro de datos personales.

De nueva cuenta, no será posible que en todos los casos la persona sea notificada, en particular cuando ha escapado de la detención en estación migratoria o cuando la naturaleza del procedimiento primigenio no permite hacer la notificación, pero se trata de casos excepcionales donde la persona tendrá la potestad de pedir el acceso, rectificación, cancelación y oposición del registro de control migratorio una vez que conozca de su existencia, es decir, puede ejercer una acción contra dicho registro sin quedar en desprotección.

4.1.4 Sujetar el registro de control migratorio al ejercicio de los derechos ARCO

El cuarto elemento se relaciona con la naturaleza jurídica del registro de control migratorio como un registro de datos personales, por ende, debe sujetarse a los principios del derecho de protección de datos personales y al ejercicio de los derechos ARCO. En este sentido, el registro de control migratorio deberá cumplir con los principios de licitud, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad expuestos en el capítulo 3.

³⁸⁵ GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, *op. cit.*, p. 120.

La autoridad obligada para garantizar el derecho a la protección de datos personales es el Instituto Nacional de Migración, a través del Centro Nacional de Alertas, por ser esta el área que administra y emite los registros de control migratorio. En este sentido, el Instituto Nacional de Migración es la autoridad responsable de velar por el cumplimiento de los principios y el ejercicio de los derechos ARCO.

Conforme al principio de licitud, el registro de control migratorio solo podrá emitirse por los motivos y conforme a las normas que prevean la Ley de Migración y el Reglamento de la Ley de Migración, por ende, es imperativo que se atiendan los tres elementos que expuse *supra* para incluir en dichos cuerpos normativos lo relativo al registro de control migratorio.

Para cumplir el principio de finalidad, el registro de control migratorio solo podrá ser emitido para que el Instituto Nacional de Migración ejerza sus facultades de control migratorio, es decir, para supervisar y decidir quienes ingresan, permanecen y salen del país. Conforme a este principio, queda prohibido que se emita el registro de control migratorio para sancionar a personas o, incluso, como represalias a opositores de gobierno como ha sido denunciado que sucede con las alertas de la Organización Internacional de Policía Criminal.

En cuanto a los principios de lealtad, consentimiento e información, es menester que el Instituto Nacional de Migración informe a la persona migrante que los datos personales que de ella recabe podrán ser utilizados para la emisión del registro de control migratorio, en caso de incumplimiento a la Ley de Migración, cuando una autoridad jurisdiccional y de seguridad lo solicite y solo para el efecto de que el Instituto Nacional de Migración ejerza la función de control migratorio. Esta información se debe dar a conocer en los avisos de privacidad de los que hace uso el Instituto Nacional de Migración, donde además debe informar de las autoridades externas con quienes puede intercambiar la información del registro de control -autoridades nacionales e internacionales facultadas para solicitar su emisión-.

Conforme al principio de calidad es primordial que el registro de control migratorio sea exacto, correcto, completo y actualizado. Este principio es de suma importancia si se considera que un registro de control migratorio incorrecto tiene la capacidad de impedir a personas migrantes el ingreso, la permanencia o la salida del país e incluso puede impactar en otros derechos como a la unidad familiar, al trabajo, entre otros. Para evitar ello, es imperativo que el Instituto Nacional de Migración, a través del Centro Nacional de Alertas,

se asegure que los registros de control migratorio emitidos son conformes con la realidad y que efectúe revisiones periódicas para asegurarse de que la información sigue siendo correcta durante el periodo de vigencia y que cancele aquellos registros incorrectos, innecesarios o vencidos sin que medie una solicitud de cancelación de la persona titular.

En cuanto al principio de proporcionalidad, se debe verificar que el registro de control migratorio es necesario y relevante para que el Instituto Nacional de Migración ejerza la facultad de control migratorio. No puede permitirse la emisión del registro de control por motivos irrelevantes, por lo que es necesario que el Centro Nacional de Alertas evalúe las solicitudes de emisión presentadas por las autoridades teniendo en cuenta el objetivo del mismo, descartando toda solicitud que sea incompatible con aquel.

Y en cuanto al principio de responsabilidad, el Instituto Nacional de Migración lo cumplirá cuando someta al registro de control migratorio al marco jurídico de protección de datos personales. Esta tarea involucra al legislador y al ejecutivo federal para la reforma a la Ley de Migración y al Reglamento de la Ley de Migración para que adopte las medidas necesarias para proteger los datos personales que contiene el registro de control migratorio, por ejemplo, tomando de referencia las propuestas que formulo.

En cuanto al ejercicio de los derechos ARCO respecto al registro de control migratorio, esta posibilidad debe reconocerse desde la Ley de Migración, como lo apunté *supra*, pero los procedimientos para su ejercicio deberán integrarse en el Reglamento de la Ley de Migración.

Por ende, actualmente se viola el derecho a la protección de datos personales en el oficio INM/157/2015 porque no permite la consulta, modificación y cancelación del registro de control migratorio a las personas titulares de los datos. Según el artículo 11 del referido oficio, las consultas sobre la existencia de un registro de control migratorio solo pueden hacerse por las autoridades facultadas, mientras que el artículo 13 establece que la modificación y cancelación del registro de control migratorio solo puede realizarse por la autoridad que solicitó su emisión. Esta situación debe corregirse para permitir el acceso, rectificación, cancelación y oposición a las personas migrantes afectadas por el registro de control; se debe reconocer que los datos personales que contiene el registro de control migratorio pertenecen a la persona migrante, no a la autoridad que pide la emisión del registro ni al Instituto Nacional de Migración.

Una vez que se reconozca que el registro de control migratorio está sujeto al ejercicio de los derechos ARCO, se deberá decidir cuál modelo se adopta para hacerlo operativo. Como abordé en el capítulo 2, en la Unión Europea el ejercicio del derecho de protección de datos personales se realiza por la vía directa ante la autoridad que emite la alerta Schengen o por la vía indirecta ante la autoridad central de protección de datos personales. Para México considero que lo adecuado es que las solicitudes de derechos ARCO del registro de control migratorio se presenten ante el Instituto Nacional de Migración, a través del Centro Nacional de Alertas para que este resuelva el acceso, rectificación, cancelación u oposición solicitada; lo anterior independientemente de si el registro de control migratorio fue originado por una autoridad jurisdiccional, ministerial, migratoria, entre otras.

Reconociendo que algunos registros de control migratorio son emitidos por autoridades jurisdiccionales y administrativas diferentes al Instituto Nacional de Migración, este deberá consultar a la autoridad emisora sobre su postura para dar acceso, modificar o eliminar el registro de control. Así, conforme a la información que tiene a la vista el Instituto Nacional de Migración, la brindada por la autoridad emisora y los argumentos de la persona migrante, el Instituto resolverá dar el acceso, rectificar, cancelar o decidir la oposición del registro de control migratorio; en caso de ser negativa la solicitud, esta solo podría ser porque se actualiza un obstáculo por motivos de seguridad nacional, seguridad pública o derechos de terceros, circunstancia que debe ser fundada y motivada.

En caso de obtener una respuesta negativa, la persona tendrá la posibilidad de interponer el recurso de revisión en términos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el juicio de nulidad o el juicio de amparo, según las respectivas normas de procedibilidad.

4.2 Análisis de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de control y alertas migratorias, de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

En mayo de 2020, la senadora Ruiz Massieu presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Migración relativa al registro de control migratorio.³⁸⁶ Se trata de la única propuesta legislativa en la materia, por lo que es relevante exponer brevemente su contenido para determinar si coincide con la propuesta de mi investigación. Cabe mencionar que la iniciativa no ha sido discutida y no hay una fecha para que ello suceda, simplemente está pendiente.³⁸⁷

El objetivo de la iniciativa es regular el procedimiento de emisión del registro de control migratorio para evitar arbitrariedades y violaciones de derechos humanos por su uso sin control. Como he reiterado, es necesaria la existencia del registro de control, pero se debe hacer uso del mismo en un marco de respeto de derechos humanos y sin que se recurra a él como una herramienta de sanción, lo cual coincide en general con la iniciativa. No obstante, discrepo de la propuesta porque sostiene que el registro de control tiene por objetivo proteger la seguridad nacional, porque su objetivo real es facilitar las tareas de control migratorio; si de alguna forma contribuye a resguardar la seguridad nacional eso es circunstancial.

Noto que la propuesta es errónea al referirse a la alerta migratoria como sinónimo del registro de control migratorio, lo correcto sería que refiera al registro de control ya que este es el registro de datos que se incorpora a la lista de control del Sistema Integral de Operación Migratoria, mientras que la alerta solo es el aviso o la notificación que informa a la autoridad migratoria sobre la existencia de un registro de control en nombre de una persona determinada. Por ende, aunque la iniciativa refiere a alerta migratoria, me referiré a su acepción correcta como registro de control migratorio.

³⁸⁶ RUIZ MASSIEU, Claudia, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de control y alertas migratorias, de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, México, Senado de la República, [en línea], <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-27-1/assets/documentos/Ini_PRI_Sen_Claudia_Ruiz_Reforma-Adiciona_Ley_Migracion.pdf>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

³⁸⁷ *Gaceta del Senado. Miércoles 20 de mayo de 2020*, México, Senado de la República, 2020, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/108222>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

De tal forma, la senadora propone que se incorpore la figura de registro de control migratorio en la Ley de Migración, así como los requisitos y el procedimiento para su emisión, advierto desde este momento que no propone abordarlo como un registro de datos personales, lo que genera mi principal discrepancia. Aunque toda la propuesta se centra en reformar la Ley de Migración, considero que no es acorde con la técnica jurídica, sumar un aspecto adjetivo como es el procedimiento de emisión de registro de control migratorio en dicho cuerpo normativo, sino que debería sumarse al Reglamento de la Ley de Migración, como lo propuse *supra*.

En cuanto al aspecto orgánico de la iniciativa, la senadora propone que se integre en la Ley la atribución del Instituto Nacional de Migración de administrar la lista de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria y añadir la referencia expresa al Centro Nacional de Alertas. La iniciativa es acertada al señalar que la mención al Centro Nacional de Alertas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación es insuficiente porque no detalla sus facultades, por ende, propone especificar sus atribuciones respecto al registro de control migratorio, aspecto que he recomendado *supra*.

En el aspecto sustancial, se plantea añadir los motivos para la emisión del registro de control migratorio, las autoridades facultadas, los requisitos para su emisión y el procedimiento aplicable en el cual se pretende hacer partícipe a la persona migrante objeto del registro mediante la notificación, garantía de defensa y el cumplimiento de las demás formalidades esenciales del procedimiento. En este aspecto procedimental difiero de la propuesta de la senadora por las razones expuestas *supra*, sin embargo, considero que los demás aspectos son adecuados y coinciden con mis propuestas.

En otros aspectos, coincido con la senadora cuando sostiene que el registro de control migratorio no debería acarrear una limitación en la libertad de circulación y residencia y libertad personal, sino que la limitación proviene de una restricción previa de la que el registro solo da cuenta. Sin embargo, es contradictorio que a la vez afirma que el registro de control migratorio es el responsable de impedir el ingreso a México de personas deportadas. Como expliqué antes, la deportación es una sanción válida siempre que se decide conforme al debido proceso y, naturalmente, implica una restricción de ingreso posterior al país; por ende, el registro de control que se emite solo sirve para dar cuenta de dicha prohibición de ingreso, pero no es el que por sí mismo restringe la libertad de circulación.

En línea con lo anterior, reitero que siempre que en un procedimiento migratorio de ingreso, permanencia o salida de México se verifique la existencia de un registro de control, la autoridad migratoria no puede emitir una resolución negativa en automático, sino que debe corroborar el origen del registro, su proporcionalidad y la vigencia para estar en aptitud de resolver el procedimiento migratorio, lo cual podrá ser en sentido positivo o negativo según el tipo de sanción o resolución que motivó al registro de control.

Los motivos para emitir el registro de control migratorio son ambiguos en la iniciativa y no distingue entre el registro informativo y restrictivo, lo cual es necesario para cuidar los efectos del registro. En cuanto a los requisitos, coinciden con los previstos en el actual oficio INM/157/2015, pero con algunas variaciones que no considero necesarias porque ya están previstas en dicho oficio, resta que se sumen al Reglamento de la Ley de Migración.

Es importante la obligación que plantea a cargo del Instituto Nacional de Migración para verificar la veracidad de los hechos en que se fundan las solicitudes de registro de control; este deber es compatible con el principio de calidad en materia de protección de datos personales, tal como lo expuse *supra*, ya que no basta que las solicitudes de emisión del registro cumplan con los requisitos formales, sino que se debe verificar que se trata de información cierta, actualizada y proporcional para que el Instituto Nacional de Migración proceda a emitir el registro.

Sin embargo, en general la iniciativa propone tratar al registro de control migratorio como un acto de autoridad que restringe por sí mismo la esfera de las personas migrantes y, por ende, someter el procedimiento de emisión al debido proceso que permita la garantía de audiencia, el derecho de defensa, a ofrecer pruebas y alegatos y demás formalidades esenciales del procedimiento. No coincido con esta propuesta porque, conforme a la investigación expuesta, el registro de control migratorio no es un acto de autoridad que por sí mismo restrinja los derechos humanos, sino una herramienta que da cuenta de una restricción previa que emana de un procedimiento previo que donde ya se garantizó el debido proceso.

De cualquier forma, la senadora acierta al referir como una afectación importante que la persona migrante con registro de control migratorio suele no tener conocimiento del registro de control migratorio y, como abordé *supra*, es una deficiencia que puede y debe

corregirse, es decir, informar a la persona migrante sobre la emisión del registro de control migratorio siempre que sea posible.

En suma, considero que la iniciativa es positiva porque pone sobre la mesa un tema poco explorado, pero como se observa, se queda corta al no considerar al registro de control migratorio como un registro de datos personales y, por ende, no lo somete al ejercicio de los derechos ARCO. Aunque la iniciativa tiene una vaga referencia que apunta a reconocer que el registro de control migratorio es un registro de datos personales, se queda como una referencia escueta que no se desarrolla y opta por seguir su tratamiento como un acto de molestia sujeto al debido proceso.

Como he reiterado, es necesario dejar en claro que el registro de control migratorio no tiene naturaleza sancionadora y, si las autoridades migratorias le dan tal uso esto debe corregirse, más no convalidar dicha práctica para crear nuevas sanciones migratorias que no son necesarias. Recordar que es una herramienta que sirve para el control migratorio, su existencia es necesaria y, por ende, debe tener un marco jurídico que dote de certeza a las personas migrantes y evite que se utilice de manera arbitraria.

Conclusiones

PRIMERA. Aunque el marco jurídico mexicano reconoce la misma protección de derechos a personas migrantes extranjeras, la realidad es que estas tienen restricciones para el reconocimiento y ejercicio de derechos humanos. Algunas restricciones emanan de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual conserva parte del tinte nacionalista que la caracterizó en su adopción en 1917. Incluso, existen omisiones legislativas importantes que redundan en perjuicio de las personas extranjeras, como es la falta de una normativa secundaria en materia de expulsión.

SEGUNDA. La regulación del registro de control migratorio es inexistente en la Ley de Migración y francamente deficiente en el Reglamento de la Ley de Migración, por ende, es una figura jurídica que se presta a interpretaciones erróneas sobre su naturaleza y el régimen de derecho que la rige, en consecuencia, se presta para su indebida aplicación por parte del Instituto Nacional de Migración.

TERCERA. A pesar de que la literatura existente propone tratar al registro de control migratorio como una sanción administrativa que se debe someter al régimen del derecho administrativo sancionador, en realidad no reúne los elementos para ser considerado como tal. No genera por sí mismo efectos negativos en la esfera jurídica de las personas migrantes, no es la consecuencia directa de la comisión de una infracción administrativa, sino que es una medida accesoria a una sanción, y no tiene un objetivo correctivo, sino que es concebido para facilitar el control migratorio a cargo del Instituto Nacional de Migración.

CUARTA. El registro de control migratorio emitido por el uso de documentos falsos sí se utiliza como una medida sancionadora por la comisión de una infracción administrativa, situación inadmisibles porque esta no es la naturaleza del registro de control migratorio. Por ende, este supuesto requiere ser estudiado a la luz del derecho administrativo sancionador para definir si existen otras vías idóneas para sancionar la conducta en comento, así como a la luz del derecho penal, toda vez que al mismo tiempo constituye un delito.

QUINTA. A pesar de las lagunas normativas en torno al registro de control migratorio, se trata de una herramienta necesaria para que el Instituto Nacional de Migración esté en aptitud de cumplir con sus atribuciones, en específico, asegurar el cumplimiento del marco jurídico migratorio mediante la supervisión de personas extranjeras que ingresan, permanecen y salen de México. El Instituto Nacional de Migración requiere de herramientas

informáticas que le permitan conocer, en tiempo real, la existencia de restricciones a personas migrantes y de otros hechos relevantes que inciden en su libertad de circulación y residencia.

SEXTA. El registro de control migratorio coincide en su naturaleza jurídica con un registro de datos personales, toda vez que se trata de una anotación en una base de datos administrada por el Instituto Nacional de Migración y que comprende información como nombre, nacionalidad, fotografía, datos biométricos, entre otra que hace identificable a la persona migrante. Esta conclusión se apoya en el hecho de que en la Unión Europea y en la Organización Internacional de Policía Criminal, figuras jurídicas similares se abordan conforme al régimen de protección de datos personales.

SÉPTIMA. Las deficiencias del registro de control migratorio podrían resolverse si se sujeta a los principios y procedimientos de protección de datos personales previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Con ello se asegura que los registros de control migratorio emitidos sean acordes con el objeto de su creación –no para finalidades sancionadoras o de otro tipo–, que sean proporcionales y que se eviten registros con información incorrecta y desactualizada. Una vez emitido un registro de control migratorio, se podrá sujetar al escrutinio de la persona afectada mediante el ejercicio de los derechos ARCO.

OCTAVA. La persona migrante tiene derecho a acceder, rectificar, cancelar y oponerse al registro de control migratorio ante el Instituto Nacional de Migración, por ser esta autoridad –mediante el Centro Nacional de Alertas– la que emite y administra los registros de control migratorio contenidos en el Sistema Integral de Operación Migratoria. El Instituto tiene la facultad de dar a conocer a la persona migrante afectada la información sobre el registro de control migratorio, así como de modificarla y cancelarla con base en los argumentos y pruebas que otorgue la persona y la autoridad que pidió emitir el registro.

NOVENA. La iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de control y alertas migratorias, de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, es una propuesta relevante por su novedad, pero que carece de suficiencia técnica y que no considera la posibilidad de tratar al registro de control migratorio como un registro de datos personales.

Fuentes consultadas

LIBROS

GUÍZAR, Carlos J., *Humanismo sin fronteras. Migración hispana en EEUU*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2018.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, María Luisa y Juan Pablo Alvarez Enríquez, *La Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2015, pp. 40-47.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. curso*, 6ª ed., México, Oxford University Press, 2012.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Migración irregular y derechos humanos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.

RIVERO ORTEGA, Ricardo y María Guadalupe Fernández Ruiz, *Derecho Administrativo*, México, Tirant Lo Blanch, 2019.

VELÁZQUEZ TOLSÁ, Francisco Eduardo, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, 2ª ed., México, Bosch, 2021.

DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, “La protección de datos personales entre particulares: esbozos de un esquema de regulación y protección en México (Hábeas Data)” en Guillermo A. Tenorio Cueto (coord.), *Los datos personales en México. Perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares*, México, Porrúa, 2012.

LIBROS ELECTRÓNICOS

2019 Yearbook of Immigration Statistics, Washington, D.C, United States Department of Homeland Security, 2020, [en línea], <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/yearbook_immigration_statistics_2019.pdf>, [consulta: 21-septiembre-2021]

Activity Report of the Commission for the Control of INTERPOL's Files for 2019-2020, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea],

<<https://www.interpol.int/content/download/16993/file/Activity%20Report%20of%20the%20CCF%202019%20E2%80%932020.pdf>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

ARIAS MUÑOZ, Karina y Nancy Carmona Arellano, *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, México, Sin Fronteras IAP, 2012, [en línea], <<https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Evoluci%C3%B3n-y-retos-del-marco-normativo-migratorio-en-M%C3%A9xico.-Una-perspectiva-hist%C3%B3rica..pdf>>, [consulta: 26 de diciembre, 2021].

BOBES LEÓN, Velia Cecilia y Ana Melisa Pardo Montaña, *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016, [en línea], <https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/libros_oa/politica-migratoria.pdf>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

CANALES CERÓN, Alejandro I. y Martha Luz Rojas Wiesner, *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, Santiago, Naciones Unidas, 2018, [en línea], <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/S1800554_es.pdf?sequence=1>, [consulta: 22 de septiembre, 2021].

CARBONELL, Miguel, “Los derechos humanos de libertad de tránsito, asilo y refugio” en David Cienfuegos Salgado y Germán Froto Mandariaga (coord.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Saltillo, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, 2012, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3171/5.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

CENDEJAS JÁUREGUI, Mariana, “El derecho a la información en México”, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez (coord.), *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 109-138, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2253/10.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

CONDE ORTIZ, Concepción, *La protección de datos personales: un derecho autónomo con base en los conceptos de intimidad y privacidad*, Madrid, Dykinson, 2006, [en línea], <<http://ebookcentral.proquest.com/lib/bibliodgbps/detail.action?docID=3170265>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

Consideraciones sobre hábeas data y su regulación en distintos ámbitos, Guadalajara, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco, 2010, [en línea], <<http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Consideraciones%20sobre%20el%20H%C3%A1beas%20Data%20y%20su%20regulaci%C3%B3n.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, “El Artículo 33 de la Constitución y la expulsión de personas extranjeras” en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poissot *et al.* (comp.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, t. II, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/17.pdf>>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, [en línea], <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>>, [consulta: 19 de septiembre, 2021].

Directrices sobre la detención: Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2012, [en línea], <<https://www.refworld.org/es/docid/51e3b3244.html>>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas, guía para familiares y personas juzgadas, México, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, 2021, [en línea], <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/644426/GuiaAmparoBuscador.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C., 2007, [en línea],

<<http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación, 2016, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>>, [consulta: 22 de abril, 2022].

GARCÍA, Lila, *Migración, derechos humanos y política migratoria*, Ciudad de Buenos Aires, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2016, [en línea], <<https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/02/Migraci%C3%B3n-derechos-humanos-y-pol%C3%ADtica-migratoria.pdf>>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

GÓMEZ CAMACHO, Juan José y Fernando de la Mora Salcedo, *México ante el Pacto Mundial para la Migración*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2019, [en línea], <<http://cidemig.cide.edu/documents/11494/5802696/DPM8.pdf>>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

GÓMEZ-ROBLEDO, Alonso y Lina Ornelas Núñez, *Protección de datos personales en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2299/3.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia mexicana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Ministerio Público, contencioso administrativo y actualidad jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, t. XII, [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, [en línea], <https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf>, [consulta: 2 de enero, 2022].

GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela *et al.*, *Fronteras invisibles de México: Alertas migratorias, su impacto en los derechos humanos de personas migrantes y con necesidades de protección internacional*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., 2021, [en línea], <<https://drive.google.com/file/d/1fSd7VIic6egYQChjH32OQCrMwebTnVNs/view>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, [en línea], <<https://infocdmx.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo7/ENSAYO7.pdf>>, [20 de septiembre, 2022].

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020, [en línea], <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-handbook-law-asylum-migration-borders-2020-ed_en.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

International Migration 2020 Highlights, Nueva York, Naciones Unidas, 2020, [en línea], <https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/un_desa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf>, [consulta: 19 de septiembre, 2021].

KARAMANIDOU, Lena y Bernd Kasperek, *Border Management and Migration Control in the European Union*, Upsala, Unión Europea, 2018, [en línea], <<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1248445/FULLTEXT01.pdf>> [consulta: 20 de octubre, 2022].

Las Claves para Mejorar la Protección de Datos, Londres, Privacy International, 2018, [en línea], <https://privacyinternational.org/sites/default/files/2018-11/Gui%CC%81a%20de%20Proteccio%CC%81n%20de%20Datos%20Personales_web.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

MARTÍNEZ DE LA PEÑA, Mónica *et al.*, *Prontuario sobre poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad*, México, Secretaría de Gobernación, 2018, [en línea], <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf>, [consulta: 19 de septiembre, 2021].

Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para Parlamentarios N° 24, Unión Interparlamentaria, 2015, [en línea], <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

MONCADA, Alicia, *En la boca del lobo. Contexto de riesgo y violaciones a los Derechos Humanos de personas sujetas al programa Quédate en México*, México, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, [en línea], <<https://imumi.org/attachments/2020/Informe-En-la-boca-del-lobo-Protocolo-Quedate-en-Mexico.pdf>>, [consulta: 21 de septiembre, 2021].

PARIS POMBO, María D., *Genealogía de la política migratoria restrictiva en México 1980-2021*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2014, [en línea], <<https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/07/Genealogia-de-la-Politica-Migratoria-Final2.pdf>>, [consulta: 25 de octubre, 2021].

Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales, Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, 2022, [en línea], <https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas a protección internacional, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [en línea], <<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>>, [consulta: 28 de octubre, 2022].

SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014, [en línea], <<https://corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>>, [consulta: 18 de noviembre, 2021].

SIRONI, Alice *et al* (ed.), *Glosario de la OIM sobre migración*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones, 2019, [en línea], <<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>>, [consulta: 16 de septiembre, 2021].

The Schengen Information System. A guide for exercising the right of access, Bruselas, SIS II Supervision Coordination Group, 2015, [en línea],

<https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-11-07_sis_ii_guide_of_access_en.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

World Population Policies, Nueva York, Naciones Unidas, 2020, [en línea], <https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/un_desa_pd_rep_world_population_policies_2019.pdf>, [consulta: 19 de septiembre, 2021].

TESIS DE GRADO

ALFREDOVA, Snejina Vesselinova, *Data protection in the Schengen Information System II (SIS II). A high Level of Security within the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Oslo, Universidad de Oslo, 2010, [en línea], <<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/22918/AlfredovaxxSx29.11.2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

NAVARRO HERNÁNDEZ, Francisco, *Derecho administrativo sancionador en México: la distinción del estado regulador v.s. policía*, 2018, Tesis, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos, [en línea], <<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5197/Derecho+administrativo+sancionador+en+M%20E9xico+la+distinci%20n+del+estado+regulador+vs+polic%20Da.pdf?sequence=2>>, [consulta: 18 de abril, 2022].

ARTÍCULOS DE REVISTAS ELECTRÓNICAS

ACUÑA LLAMAS, Francisco Javier, “La protección de los datos personales y notas sobre los desafíos de Internet” en Miguel Recio Gayo (coord.), *La Constitución en la sociedad y economía digitales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 1-36, [en línea], <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_ACU%20C3%2091A_La%20constitucion%20en%20la%20sociedad%20y%20economia%20digitales.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

ARANGO, Joaquín, “La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra” en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, núm. 1, octubre de 2003, pp. 1-30, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/660/66000102.pdf>>, [consulta: 16 de septiembre, 2021].

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, “Elementos para definir las sanciones administrativas” en *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, número especial, 1998, p. 323-334, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650036>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

BROUWER, Evelien, “Large-scale databases and interoperability in migration and border policies” en *European Public Law*, Países Bajos, vol. 26, núm. 1, 2020, p. 70-92, [en línea], <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/121795121/EURO2020005_Largescale_databases_and_interoperability_in_migration_and_border_policies_The_nondiscriminatory_approach_of_data_protection.pdf>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

CALDERÓN CHELIUS, Leticia, “Esas cosas invisibles: los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México” en *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, Buenos Aires, 2019, núm. 6, p. 118-142, [en línea], <<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/odisea/article/view/4684/3844>>, [consulta: 4 de enero, 2022].

CHEN MOK, Susan, “Privacidad y protección de datos: un análisis de legislación comparada” en *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, Costa Rica, San José, vol. 11, núm. 1, 2010, p. 111-152, [en línea], <<https://www.scielo.sa.cr/pdf/dreh/v11n1/a04v11n1.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

CORDERO QUINZACARA, Eduardo, “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” en *Revista de Derecho*, Coquimbo, año XX núm. 1, 2013, p. 79-103, [en línea], <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rducn/v20n1/art04.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

_____, “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal” en *Revista de Derecho (Valdivia)*, Valdivia, 2012, núm. 2, pp. 131-157, [en línea], <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v25n2/art06.pdf>>, [consulta: 31 de marzo, 2022].

CORTIZO ÁLVAREZ, José, “Tipología de las migraciones internacionales” en *Polígonos: Revista de geografía*, León, núm. 3, 1993, pp. 9-23, [en línea], <<https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/8160/1%20Tipolog%C3%ADa%20de%20las%20migraciones.pdf?sequence=1>>, [consulta: 18 de enero, 2022].

GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. 20, no. 120, septiembre-diciembre, 2007, pp. 743-778, [en línea], <<https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v40n120/v40n120a3.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

GLEIZER, Daniela, “Gilberto Bosques y el consulado de México en Marsella (1940-1942). La burocracia en tiempos de guerra” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, núm. 49, 2015, p. 54-76, [en línea], <[scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n49/0185-2620-ehmcm-49-00054.pdf](https://www.scielo.org.mx/pdf/ehmcm/n49/0185-2620-ehmcm-49-00054.pdf)>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

LETELIER WARTENBERG, Raúl, “Garantías penales y sanciones administrativas” en *Política criminal*, Talca, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2017, pp. 622-689, [en línea], <http://www.politicacriminal.cl/Vol_12/n_24/Vol12N24A1.pdf>, [consulta: 23 de marzo, 2022].

MAQUEO RAMÍREZ, María Solange *et al*, “Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario” en *Revista de Derecho*, Valdivia, vol. XXX, núm. 1, junio, 2017, pp. 77-96, [en línea], <<https://www.scielo.cl/pdf/revider/v30n1/art04.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto, “Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica” en *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, 2010, vol. 8, número 14, primer semestre, pp. 59-87, [en línea], <<http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v8n14/v8n14a4.pdf>>, [consulta: 7 de octubre, 2021].

MERLANO SIERRA, Javier Enrique, “La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa: Anotaciones a propósito de la aplicación analógica de la ley en el derecho administrativo sancionador” en *Revista de Derecho*, Barranquilla, 2008, núm. 30, julio-diciembre, pp. 341-360, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/851/85112306012.pdf>>, [consulta: 19 de febrero, 2023].

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2000, p. 2886 en Martí de Gidi, Luz del Carmen “La seguridad nacional y el acceso a la Información pública en México”, en *Letras Jurídicas*, México, Veracruz, vol. 13, año VII, enero-junio,

2006, pp. 111-124, [en línea], <<https://www.uv.mx/cedegs/files/2020/10/Revista-Letras-Juridicas-numero013.pdf>>, [15 de octubre, 2022].

PÉREZ BRAVO, Mauro, “Los datos personales de migrantes y la seguridad nacional en México. Un dilema legislativo entre lo político y lo ético” en *Diarios del terruño. Reflexiones sobre migración y movilidad*, México, núm. 10, julio-diciembre 2020, pp. 88-112, [en línea], <https://www.revistadiariosdelterruño.com/wp-content/uploads/2020/10/03.MauroPerez.DatosPersonales.DT_.10.juldic.2020.UAM_.C.88.112.pdf>, [24 de octubre, 2022].

QUINTEL, Teresa, “Connecting personal data of Third Country Nationals. Interoperability of EU databases in the light of the CJEU’s case law on data retention” en *University of Luxembourg Law Research Paper Series*, Luxemburgo, núm. 2, 2018, p. 1-18, [en línea], <<https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=254067068126023007123003082022093105022014038021002005108125070028021074000125075120033036018034122000060028116007007091013003025085028077060107091094111018071030071014042085122068107064113114084028000107115125126117080127023089113079006106097100076029&EXT=pdf&INDEX=TRUE>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español” en *Revista de Derecho*, Barranquilla, núm. 27, julio, 2007, p. 272-292, [en línea], <<https://www.redalyc.org/pdf/851/85102711.pdf>> [consulta: 17 de abril, 2022].

RIANDE JUÁREZ, Noé Adolfo, “El derecho a la autodeterminación informativa” en *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, México, año V, núm. 13, 2018, pp. 1-14, [en línea], <<https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elderechoalaautodeterminacion.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

RODRÍGUEZ ACEITUNO, René Fernando, “El Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano Fundamental” en *Revista de Derecho*, Tegucigalpa, Vol. 38, No. 1, 2017, p. 25-37, [en línea], <<https://www.lamjol.info/index.php/LRD/article/view/5816/5528>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

VAVOULA, Niovi, “Interoperability of EU Information Systems: The Deathblow to the Rights to Privacy and Personal Data Protection of Third-Country Nationals?” en *European Public Law*, Países Bajos, vol. 26, núm. 1, 2020, p. 131-155, [en línea], <<https://core.ac.uk/download/pdf/323287305.pdf>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

YANKELEVICH, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, “El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración” en *Desacatos*, México, núm. 26, enero-abril, 2008, p. 25-42, [en línea], <<https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/535/401>>, [consulta: 17 de octubre, 2021].

YANKELEVICH, Pablo, “Extranjeros indeseables en México (1911-1940). Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional” en *Historia mexicana*, México, vol. 3, núm. 3, enero-marzo, 2004, p. 693-744, [en línea], <<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1441/1289>> [consulta: 28 de diciembre, 2021].

YANKELEVICH, Pablo, “Migración, mestizaje y xenofobia en México (1910-1950)” en *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas, Anuario de Historia de América Latina*, Hamburgo, núm. 54, 2017, pp. 128-156, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6235456.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

TESIS Y SENTENCIAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 4/2006, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel, 25 de mayo de 2016, <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=80032>> [17-agosto-2022]

Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 25 de marzo de 2020, <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=258431>> [30-agosto-2022]

Sentencia recaída al Amparo Indirecto 1333/2018, Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 14 de enero de 2019,

<http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=729/07290000239595410037037.docx_1&sec=Javier_Herrera_Palomares&svp=1> [13-noviembre-2022].

Sentencia recaída a la contradicción de tesis 182/2013, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 26 de junio de 2013, <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24824>> [17-agosto-2022]

Sentencia recaída al amparo directo en revisión 1399/2008, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón, 26 de noviembre de 2008, <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=101895>> [17-agosto-2022]

Sentencia recaída al amparo en revisión 388/2018, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 17 de octubre de 2018, <<https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=236191>> [17-agosto-2022]

Tesis: 1a./J. 80/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2005042, Tomo I, Libro 1, Diciembre de 2013, Pág. 353, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

Tesis: XXX.3o.3 P, (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2018383, Tomo III, Libro 60, Mayo de 2016, Pág. 2196, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018383>>, [consulta. 13 de noviembre, 2022].

Tesis: I.4o.A. J/3 K, (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Reg. 2024639, Tomo IV, Libro 13, Mayo de 2002, Pág. 4325. [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024639>>, [consulta: 20 de febrero, 2023].

Tesis: I.4o.C.79 C, (11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, Reg. 2023284, Tomo V, Libro 2, Junio de 2021, Pág. 5040, [en línea], <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023284>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

Voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 66/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 25 de marzo de 2020, <<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=258431>> [30-agosto-2022]

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto*, 1986, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN15>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 18: No discriminación*, 1989, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN18>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 27: La libertad de circulación (artículo 12)*, 1999, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN27>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, 2011, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN34>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

Comité de Derechos Humanos, *Observación general núm. 35: Artículo 9 (Libertad y seguridad personales)*, 2014, [en línea], <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html#GEN35>, [consulta: 6 de octubre, 2021].

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *General comment No. 5 (2021) on migrants' rights to liberty, freedom from arbitrary detention and their connection with other human rights*, 2021, [en línea], <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCMW%2fGEC%2f9459&Lang=en>, [consulta: 7 de octubre, 2021].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C No. 151, [en línea],

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de mayo de 2016, serie C, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_311_esp.pdf>, [consulta: 04 de octubre, 2022].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Vélez Loor Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 23 de noviembre de 2010, serie C No. 218, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, [en línea], serie A No. 18, <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, serie A No. 21, [en línea], <<https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-25/18, 30 de mayo de 2018, serie A No. 25, [en línea], <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Asamblea General, A/68/283, 2013, [en línea], <<https://www.undocs.org/es/A/68/283>>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *caso Dalea vs. Francia*, petición núm. 964/07, 2010, [en línea], <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-97520%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-97520%22]}>), [consulta: 20 de octubre, 2022].

NORMAS NACIONALES

Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, México, Diario Oficial de la Federación, 2012, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276965&fecha=08/11/2012#gsc.tab=0>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 2021, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

Convenio de colaboración que celebran por una parte, la Secretaría de Seguridad Pública, y por otra parte, la Secretaría de Gobernación, México, Instituto Nacional de Migración, 2008. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 0411100063221 de 15 de diciembre de 2021 en cumplimiento al recurso de revisión 11624/2021. Anexo 5.

Ley de Migración, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra_200521.pdf>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Ley de Migración, México, Cámara de Diputados, 2022, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, México, Cámara de Diputados, 2017, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPDPPSO.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Ley General de Responsabilidades Administrativas, México, Cámara de Diputados, [en línea], <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>>, [consulta: 18 de agosto, 2022].

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Cámara de Diputados, 2021, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, México, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2017, [en línea], <<https://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-19-12-2017.10.pdf>>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Lineamientos Generales para la expedición de visas que emiten las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, México, Diario Oficial de la Federación, 2014, [en línea], <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5363603&fecha=10/10/2014>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, México, Diario Oficial de la Federación, 2012, [en línea], <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276967&fecha=08/11/2012>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Manual de Organización General del Instituto Nacional de Migración, México, Diario Oficial de la Federación, 2020, [en línea], <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604026&fecha=02/11/2020>, [consulta: 27 de marzo, 2022].

Oficio INM/CCVM/01180/2008, México, Instituto Nacional de Migración, 2008. Obtenido mediante la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321. Anexo 1.

Oficio instrucción No. INM/0204/2014, México, Instituto Nacional de Migración, 2014. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 0411100048121. Anexo 3.

Oficio No. INM/157/2015, México, Instituto Nacional de Migración, 2015, [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/doctr/2015/CGSRAJ/RECO/a74/02a/USR-20170418-r07.pdf>> [consulta: 17 de enero, 2022]. Anexo 4.

Oficio No. INM/DGCVM/1881/2012, México, Instituto Nacional de Migración, 2012. Obtenido mediante la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321. Anexo 2.

Oficio No. INM/DGCVM/DGAIIM/CNA/3285/2021, México, Instituto Nacional de Migración, 2021. Información obtenida de la solicitud de acceso a la información con número de folio 041110054321.

Reglamento de la Ley de Migración, México, Cámara de Diputados, 2014, [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LMigra.pdf>, [consulta: 26 de diciembre, 2021].

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 2019, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

ACUERDOS Y DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO

Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público, Diario Oficial de la Federación, México, 2018, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511540&fecha=26/01/2018#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, México, Diario Oficial de la Federación, 2005, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2037114&fecha=18/05/2005#gsc.tab=0>, [consulta: 10 de octubre, 2022].

Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, México, Diario Oficial de la Federación, 1981, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4645612&fecha=07/05/1981&cod_diario=199960>, [consulta: 3 de septiembre, 2021].

Decreto de Promulgación del Pacto Internacional de Decretos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A. el 19 de diciembre de 1966, México,

Diario Oficial de la Federación, 1981, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4649138&fecha=20/05/1981&cod_diario=200129>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 2016, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436283&fecha=09/05/2016#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, México, Diario Oficial de la Federación, 1993, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4794257&fecha=19/10/1993&cod_diario=206377>, [consulta: 04 de enero, 2022].

Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Diario Oficial de la Federación, México, 2017, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5469949&fecha=26/01/2017#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 2015, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015#gsc.tab=0>, [consulta: 28 de septiembre, 2022].

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, 2011, <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 2018, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018>, [consulta: 17 de marzo, 2022].

Decreto Promulgatorio de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa, México, Diario Oficial de la Federación, 1999, [en línea], <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4952754&fecha=13/08/1999>, [consulta: 3 de octubre, 2021].

Decreto Promulgatorio del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil, México, Diario Oficial de la Federación, 2003, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697011&fecha=10/04/2003>, [consulta: 19 de enero, 2022].

Decreto Promulgatorio del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de dos mil, México, Diario Oficial de la Federación, 2003, [en línea], <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697012&fecha=10/04/2003>, [consulta: 18 de enero, 2022].

DOCUMENTOS DEL PODER LEGISLATIVO

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados, 2010, [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html#DictamenesaD>>, [consulta: 29 de diciembre, 2021].

Gaceta del Senado. Miércoles 20 de mayo de 2020, México, Senado de la República, 2020, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/108222>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 24 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 132 de la Ley General de Población, a fin de garantizar el envío de la información de pasajeros internacionales previo a su internación o salida del país, México, Cámara de Senadores, 2010, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/24442>, [consulta: 30 de enero, 2022].

RUIZ MASSIEU, Claudia, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de control y alertas migratorias, de la Senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*, México, Senado de la República, [en línea], <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-27-1/assets/documentos/Ini_PRI_Sen_Claudia_Ruiz_Reforma-Adiciona_Ley_Migracion.pdf>, [consulta: 07 de noviembre, 2022].

DICCIONARIOS ELECTRÓNICOS

Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dle.rae.es/informativo>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

Diccionario panhispánico del español jurídico, Real Academia Española, 2022, [en línea], <<https://dpej.rae.es/lema/retribuci%C3%B3n1>>, [consulta: 4 de agosto, 2022].

Glosario de términos, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, [en línea], <<https://www.itei.org.mx/v4/glosario>>, [consulta: 20 de septiembre, 2022].

PÁGINAS WEB

¿Qué es la Seguridad Nacional?, México, Centro Nacional de Inteligencia, 2020, [en línea], <<https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional>>, [consulta: 10 de octubre, 2022].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20) México: Protección de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, 2 de julio de 2021, [en línea], <https://www.youtube.com/watch?v=1JO6_yBIMAM&t=1s>, [consulta: 1 de enero, 2022].

Estatuto de la OIPC-INTERPOL, Austria, Organización Internacional de Policía Criminal, 2021, [en línea], <https://www.interpol.int/content/download/590/file/01%20S%20Estatuto_11_21_SP.pdf?nLanguage=esl-ES>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México Marcelo Ebrard. Conferencia Intergubernamental para la adopción del Pacto Mundial para la Migración segura, ordenada y regular. Sesión plenaria, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018, [en línea], <<https://www.un.org/en/conf/migration/assets/pdf/GCM-Statements/mexico.pdf>>, [consulta: 4 de octubre, 2021].

Key dates, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/Who-we-are/Our-History/Key-dates>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Lista de plazos de conservación de los datos con arreglo al artículo 13.2.f) del Reglamento de INTERPOL sobre el tratamiento de datos, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/content/download/16370/file/Data%20retention%20periods%20applicable%20to%20INTERPOL%20databases%20ES.pdf>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Nuestra Historia, México, Sin Fronteras IAP, [en línea], <<https://sinfronteras.org.mx/historia/>>, [consulta: 16 de septiembre, 2021].

Nuestras 19 bases de datos, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Bases-de-datos/Nuestras-19-bases-de-datos>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Nueva política migratoria del Gobierno de México 2018-2024, México, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, 2019, [en línea], <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm_2018-2024.pdf>, [consulta: 7 de octubre, 2021].

Políticas migratorias y gobernanza de la migración, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, 2021 citando a Bjerre, Lix, *et al*, “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective” en *International Migration Review*, Estados Unidos de América, Nueva York, vol. 49, número 3, 2015, pp. 555-600, [en línea],

<<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/politicas-migratorias-y-gobernanza-de-la-migracion>>, [consulta: 10 de octubre, 2021].

Preguntas más frecuentes sobre las salvaguardias del sistema de información de la INTERPOL para el tratamiento de datos personales, Organización Internacional de Policía Criminal, [en línea], <<https://www.interpol.int/ar/content/download/15314/file/INTERPOL%20Preguntas%20Frecuentes%20-%20Tratamiento%20de%20datos%20personales.pdf?inLanguage=esl-ES>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Presentación de resultados. Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021, [en línea], <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_EUM.pdf>, [consulta: 21 de septiembre, 2021].

Reglamento de INTERPOL sobre el Tratamiento de Datos, Organización Internacional de Policía Criminal, 2019, [en línea], <https://www.interpol.int/content/download/5694/file/24%20S%20RPD%20UPDATE%207%2011%2019_ok.pdf?inLanguage=esl-ES>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Sesión Ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el jueves 24 de febrero de 2011, México, Cámara de Senadores, 2011, [en línea], <https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2011_02_24/1005>, [consulta: 29 de diciembre, 2021].

NOTAS PERIODÍSTICAS, COMUNICADOS Y ARTÍCULOS DE OPINIÓN

BROUWER, Evelien, *Interoperability of Databases and Interstate Trust: a Perilous Combination for Fundamental Rights*, Verfassungsblog, 2019, [en línea], <<https://verfassungsblog.de/interoperability-of-databases-and-interstate-trust-a-perilous-combination-for-fundamental-rights/>>, [consulta: 20 de octubre, 2022].

Comunicado FGR DPE/1839/2021. Por uso de documento migratorio falso FGR obtiene vinculación a proceso de una persona extranjera, México, Fiscalía General de la República, 2021, [en línea], <<https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-dpe-1839-2021-por-uso-de-documento-migratorio-falso-fgr-obtiene-vinculacion-a-proceso-de-una-persona-extranjera?tab=>>>, [consulta: 28-octubre-2022].

Emite INM alerta migratoria a nombre de Diego Armando Helguera Salgado, presunto responsable del delito de feminicidio en grado de tentativa. Comunicado No. 63/2021, México, Instituto Nacional de Migración, 2021, [en línea], <<https://www.gob.mx/inm/prensa/emite-inm-alerta-migratoria-a-nombre-de-diego-armando-helguera-salgado-presunto-responsable-del-delito-de-feminicidio-en-grado-de-tentativa?idiom=es>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

GUTIÉRREZ ESCOBEDO, Daniela y Mariana Peguero, *Alertas migratorias: ¿seguridad o arbitrariedad?*, México, Animal Político, 2018, [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/alertas-migratorias-seguridad-nacional-o-arbitrariedad/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

INM Informa. Comunicado No. 309/22, México, Instituto Nacional de Migración, 2022, [en línea], <<https://www.gob.mx/inm/prensa/inm-informa?idiom=es>>, [consulta: 13 de noviembre, 2022].

KEITH, Ben y Amy Woolfson, *Interpol, double jeopardy and data protection*, International Bar Association, [en línea], <<https://www.ibanet.org/article/C922807F-A815-4D9D-92CF-964C3233CCB0>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

KEITH, Ben, *Interpol, Freedom of Movement and EU Data Protection Laws - Policing the World's Police*, Euronews, 2019, [en línea], <<https://www.euronews.com/2019/08/28/interpol-freedom-of-movement-and-eu-data-protection-laws-policing-the-world-s-police-view>>, [consulta: 21 de octubre, 2022].

Migrantes encienden veladoras y rezan para pedir libre tránsito en México, México, Informador, 2021, [en línea], <<https://www.informador.mx/mexico/Migrantes-encienden-veladoras-y-rezan-para-pedir-libre-transito-en-Mexico-20210916-0111.html>>, [consulta: 6 de octubre, 2021].

MORALES JIMÉNEZ, Vicente, *La inconstitucionalidad de las alertas migratorias*, México, Foro Jurídico, 2021, [en línea], <<https://forojuridico.mx/la-inconstitucionalidad-de-las-alertas-migratorias/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

Nota informativa No. 11, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020, [en línea], <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542685/20200321_Nota_informativa_11.pdf>, [consulta: 28 de septiembre, 2021].

ONU condena a México por sostener un sistema de detenciones migratorias contrario a derechos humanos, que permitió la detención arbitraria de dos solicitantes de asilo, Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaíde Foppa” de la Universidad Iberoamericana, s.f., [en línea], <https://blog.incidencia.ibero.mx/wp-content/uploads/2020/04/Comunicado-Grupo-de-Trabajo-DT.-LXC.AP_.VF-1-1.pdf>, [consulta: 08 de noviembre, 2022].

PRADILLA, Alberto, *“Necesito ayuda”*: migrante lleva casi un mes encerrado en el AICM sin luz natural ni ventilación, México, Animal Político, 2020, [en línea], <<https://www.animalpolitico.com/2020/10/migrante-faarooq-lleva-un-mes-encerrado-aicm/>>, [consulta: 17 de agosto, 2022].

Senado avala ley reglamentaria del artículo 33 de la Constitución, México, Senado de la República, 2015, [en línea], <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/25379->>, [consulta: 28 de diciembre, 2021].

Anexos

Anexo 1. Oficio INM/CCVM/01180/2008, México, Instituto Nacional de Migración, 2008.

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
COORDINACIÓN DE CONTROL Y
VERIFICACIÓN MIGRATORIA
CIRCULAR INM/CCVM/ 01180 /2008**

México, Distrito Federal a 01 de julio de 2008.

**CC. DELEGADOS REGIONALES DEL
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
PRESENTES**

De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Resolución 1624 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 5261 Sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005; y los artículos 1, 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 3, 7, 13, 32, 33, 34, 41, 42, 43, 44, 45 y 48 de la Ley General de Población; 2 inciso C, 35, 36, 55, 57 y 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Acuerdo por el que se delegan facultades para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley General de Población y su Reglamento a favor del Subsecretario de Población y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1998, y

CONSIDERANDO

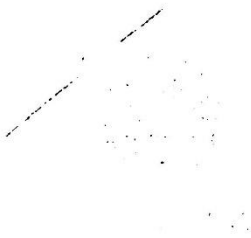
1. Que la Ley de Seguridad Nacional tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en la tarea de regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia;
2. Que de conformidad con el Artículo 3, fracción I, de la Ley de Seguridad Nacional, se entiende por Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
3. Que el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, en su artículo 2, fracción IV, se establece que deberá proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realicen las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional;

4. Que en la Ley General de Población, en su artículo 37, fracciones IV, V, VI y VIII, así como el artículo 106 de su Reglamento prevén las causas por las cuáles el Instituto Nacional de Migración puede negar la entrada de extranjeros a territorio nacional, o cambios de calidad y característica migratoria.
5. Que con base en lo anterior, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, el 22 de enero de 2008, firmó un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública, el cuál tiene por objeto establecer de manera conjunta la administración de las listas de control operadas en la plataforma informática del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM), con la finalidad de llevar a cabo la actualización de las listas de control de personas con antecedentes terroristas, criminales o delictivos, a fin de impedir el ingreso o salida de aquellas personas ubicadas en estos supuestos en cualquier punto de internación o control que cuente con dicho sistema;
6. Que con motivo de dicho convenio se establecen las bases de coordinación para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Estrategia 7.1, del Plan Nacional de Desarrollo, referente a la información e inteligencia que establece desarrollar e instrumentar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia como parte del esquema de interconexión e intercambio de información de la Plataforma México;
7. Que, como parte de este convenio, se acordó crear el Centro Nacional de Alertas, el cual contempla los lineamientos de ejecución, cooperación y cumplimiento de los objetivos previstos para la operación conjunta de las listas de control y

RESULTANDO

- I. Que el Centro Nacional de Alertas es un espacio de carácter interinstitucional.
- II. Que derivado del citado convenio, las funciones atribuibles al Instituto Nacional de Migración relativas a la operación del Centro Nacional de Alertas son:
 - a. Supervisar que el personal asignado al Centro Nacional de Alertas lleve a cabo los procesos de análisis y operación que le competen;
 - b. Coordinar al personal del Centro con el personal de los puntos de internación para atender las alertas generadas e instrumentar el procedimiento de revisión secundaria previsto para los efectos;

- c. Dirigir al personal a su cargo para cumplir en tiempo y forma con los procedimientos de origen derivados de una alerta;
 - d. Verificar con las áreas de regulación migratoria, jurídico y control del INM los datos de las listas de control y los procedimientos a seguir en cada caso;
 - e. Coordinar con el personal del Centro la captura de información en el módulo de control migratorio del SIOM relativa a registros de control ordenados por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria;
 - f. Llevar el control de acceso al Centro, tanto del personal asignado por parte de la Secretaría de Seguridad Pública, como del Instituto Nacional de Migración, así como de los visitantes, integrando un archivo electrónico de los accesos;
 - g. Elaborar mensualmente reportes y estadísticas resultantes de la operación de las listas de control;
 - h. Comparar información con las diversas áreas del Instituto Nacional de Migración, sobre individuos que por patrones de salida del país, pudieran estar relacionados con el tráfico ilícito de inmigrantes;
 - i. Utilizar técnicas de administración de riesgos para proporcionar al Centro habilidades prácticas en la determinación de objetivos migratorios en apoyo a las funciones de inteligencia migratoria y seguridad del Estado;
 - j. Llevar a cabo una bitácora de los sucesos relevantes del Centro;
 - k. Ser responsable de la custodia de los expedientes y de aquellos documentos que originan y sustentan el ingreso de registros de control en el SIOM, y
 - l. Ser responsable del adecuado funcionamiento de la comunicación del SIOM y el servidor de archivos Advanced Passenger Information System (APIS por sus siglas en inglés), interactuando para tal efecto con la Dirección de Informática y Telecomunicaciones de la Coordinación de Planeación e Investigación.
- III. Que para el desarrollo de dichas funciones, resulta imprescindible establecer los criterios de operación de la lista de control del SIOM, a fin de que el personal del Instituto Nacional de Migración y las dependencias facultadas para establecer registros de control migratorio cuenten con un procedimiento claro, ágil y eficaz para interactuar con el personal del Centro en las actividades de salvaguarda de la Seguridad y conforme a la Ley, por lo que se dicta el siguiente:



ACUERDO

1. Disposiciones generales:

Los registros de control migratorio establecidos tanto por el personal del Instituto Nacional de Migración, como por el personal de las áreas usuarias externas facultadas para el establecimiento de los mismos y, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo referente a las condiciones del acto administrativo, así como por el Reglamento de la Ley General de Población, deberán estar sustentadas por una solicitud, formulada por escrito, fundada y motivada, que observe las siguientes formalidades:

- a. Señalar los daños que se hubieren producido o puedan producirse con el ingreso, permanencia o salida del territorio nacional del sujeto motivo del registro de control migratorio;
- b. Indicar el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción que dio origen al registro de control migratorio;
- c. Determinar la naturaleza y gravedad de los hechos constitutivos del registro de control migratorio, y
- d. Describir la conducta que puede ser reiterada o no del infractor motivo del registro de control migratorio.

En todos los casos, las solicitudes deberán contener los siguientes datos:

- a. Nombre completo de la persona motivo del registro de control migratorio;
- b. Nacionalidad de origen;
- c. Nacionalidad actual;
- d. Fecha de nacimiento.

Independientemente y en caso de contar con ellos, deberá remitirse además:

- e. Lugar de nacimiento;
- f. Instancia que solicita el establecimiento del registro de control migratorio;
- g. Motivo del registro de control migratorio;
- h. Fundamento jurídico;

- i. La instrucción clara y precisa a seguir en caso de identificación positiva del sujeto motivo del registro de control migratorio;
- j. Datos de contacto con la instancia solicitante de la alerta, incluyendo, dirección, teléfonos, fax, correo electrónico y cualquier otro medio de comunicación;
- k. Imagen fotográfica de la persona;
- l. Datos biométricos;
- m. Señas particulares;
- n. Alias o sobrenombres;
- o. Última ubicación conocida de la persona;
- p. Documentos que pudiera portar;
- q. Personas de las que pudiera acompañarse;
- r. Actividades a las que se pudiera dedicar;
- s. Estimación de peligrosidad y;
- t. Temporalidad establecida del registro de control migratorio.

La solicitud y la documentación anexa deberá ser remitida en archivo electrónico a la cuenta concentradora cna@inami.gob.mx, dispuesta para tales fines.

Recibida la solicitud y asignado el folio de ingreso, el personal del Centro Nacional de Alertas procederá a analizar y clasificar la solicitud en los siguientes términos:

- a. Recepción de la alerta. La pertinencia de la alerta se definirá en observancia de los argumentos de fundamentación y motivación contenidos en el escrito de solicitud del establecimiento del registro de control migratorio.

Una solicitud de establecimiento de registro de control migratorio podrá ser desechada siempre que no cumpla con las condiciones previstas por las normas citadas, elaborándose un oficio en el que se indique con exactitud cuáles son las deficiencias que se observaron en ella para su debida substanciación. En razón de la urgencia que pudiera subyacer a la solicitud, la suscripción de dicho oficio no deberá exceder el término de 72 horas.

- b. Clasificación de la alerta. En observancia de los argumentos de fundamentación y motivación contenidos en el escrito de solicitud de establecimiento de registro de control migratorio, se definirá el grado de

importancia que habrá de asignarse al mismo en los rangos de Alta, Media y Baja.

El criterio será atribuible, en todo caso, a las implicaciones que el ingreso, permanencia o salida del territorio nacional de la persona motivo del registro de control migratorio pudieran tener en los asuntos de la seguridad nacional, seguridad regional, seguridad pública o en contra del orden público. Derivado de lo anterior, se establecerán diferentes niveles de importancia, a partir de un análisis detallado de los criterios que podrían aplicarse para cada uno de los casos, a saber:

- i. *Alta: Alertas por terrorismo, delincuencia organizada, resoluciones de carácter judicial, federal o local;*
- ii. *Medía: Resoluciones administrativas que impliquen la aplicación de sanciones no privativas de libertad y;*
- iii. *Baja: Resoluciones administrativas derivadas de diligencias migratorias asociadas a procedimientos regulatorios y de control.*

El establecimiento de registros de control migratorio no es procedente para casos de denuncias anónimas o informes de Inteligencia.

Toda consulta sobre registros de control migratorio o entradas y salidas de territorio nacional de personas, deberán solicitarse por medio electrónico directamente al personal del Centro Nacional de Alertas, a través de la cuenta concentradora cna@inami.gob.mx.

2. Disposiciones para establecer registros de control migratorio por parte de las coordinaciones y delegaciones del Instituto Nacional de Migración.

Los funcionarios de las Coordinaciones de Regulación Migratoria, Control y Verificación Migratoria y Jurídico, están facultados para establecer registros de control migratorio derivados de los actos administrativos que devengan en la aplicación de alguna sanción o resolución negativa de permiso de internación o estancia de extranjeros en territorio nacional. Los documentos mínimos a remitirse en cada uno de los casos serán:

- A. Para la Coordinación de Regulación Migratoria y Delegaciones Regionales en asuntos relativos a las funciones de regulación migratoria:
 - a. Solicitud por escrito, fundada y motivada;

- b. Copia de la resolución que dio origen a la solicitud;
 - c. Copia del pasaporte o documento de identidad y;
 - d. En su caso, copia de la forma migratoria.
- B. Para la Coordinación de Control y Verificación Migratoria y Delegaciones Regionales en asuntos relativos a las funciones de control migratorio:
- a. Solicitud por escrito, fundada y motivada;
 - b. Copia de la resolución o acuerdo que dio origen a la solicitud;
 - c. En su caso, copia del pasaporte o documento de identidad;
 - d. Copia de la orden de la visita de verificación;
 - e. Copia del acta de verificación;
 - f. Resolución de expulsión u orden de salida del país.
- C. Para la Coordinación Jurídica y Delegaciones Regionales en asuntos relativos a las funciones jurídicas:
- a. Copia de la resolución del recurso.
 - b. Copia de la querrela.
 - c. Copia de la solicitud, resolución o sentencia de instancias judiciales.

Ninguna delegación del Instituto podrá responder a solicitudes formuladas por instancias externas con respecto al establecimiento, modificación o cancelación de registros de control migratorio y movimientos migratorios de personas.

3. Disposiciones para establecer registros de control migratorio a petición del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)
- a. Solicitud por escrito fundada y motivada o citando las fuentes en que se basa la solicitud.
 - b. Si se trata de una alerta por terrorismo:
 - i. Instrucción específica a seguir en caso de identificación positiva de la persona motivo del registro de control migratorio.
 - c. Si se trata de un registro de control migratorio derivado de las listas "No Fly":
 - i. Número de lista "No Fly" que generó la identificación positiva.
 - d. Instrucción precisa a seguir en caso de identificación positiva de la persona motivo del registro de control migratorio.
4. Disposiciones para establecer registros de control migratorio por parte de instituciones externas.

Las instancias supranacionales actuarán por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Son instancias externas facultadas para establecer registros de control migratorio:

A. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y deberá presentar:

- a) solicitud de alerta por escrito y;
- b) Número de resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

B. Servicio consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y deberá presentar:

- a) Solicitud de alerta formulada por escrito;
- b) Copia de la solicitud de visa formulada por el extranjero motivo del registro de control migratorio y;
- c) Copia del cuestionario consular respondido por el extranjero motivo del registro de control migratorio.

C. La Interpol y deberá presentar:

- a) Solicitud de alerta formulada por escrito y;
- b) Copia de la ficha de difusión emitida por la misma.

D. La Procuraduría General de la República y las Procuradurías Estatales y deberán presentar:

- a) Solicitud de alerta formulada por escrito y;
- b) Datos biográficos del sujeto motivo del registro de control migratorio.

E. El Poder Judicial de la Federación y deberá presentar:

- a) Solicitud de alerta formulada por escrito;
- b) Mandamiento judicial y;
- c) En el caso de menores sujetos a litigios sobre patria potestad, fotografía legible, fecha de nacimiento y nombre de los padres.

5. Disposiciones aplicables al establecimiento y difusión de registros de control migratorio.

Una vez remitida la solicitud a este Centro, se procederá a asignar folio y elaborar y enviar el acuse de recibo respectivo por medio electrónico a la instancia solicitante. El folio deberá ser citado al rubro para cualquier solicitud de modificación, adición o cancelación del contenido del registro de control migratorio.

Una vez analizada la solicitud y recibida, se elaborará la ficha correspondiente y el sistema asignará el número de folio que corresponderá al registro de control migratorio y se desencadenará el procedimiento técnico para la emisión electrónica del mismo a los puntos de internación y a las áreas sustantivas del

Instituto Nacional de Migración. De acuerdo con el grado de importancia, se verificará que la información haya sido recibida por las delegaciones y las áreas sustantivas del Instituto Nacional de Migración.

6. Disposiciones aplicables para cancelar registros de control migratorio.

El personal del Instituto Nacional de Migración asignado al Centro Nacional de Alertas deberá realizar revisiones permanentes a la base de datos que contenga los registros de control migratorio, a fin de establecer su cancelación o renovación, en conjunción con las instancias solicitantes y de acuerdo con los criterios que a continuación se refieren. Dicha revisión tendrá como efectos la cancelación del registro de control migratorio o su renovación por estimarse pertinente de acuerdo con los criterios de seguridad mencionados, en cuyo caso deberá estar soportada por una solicitud de renovación, formulada en los mismos términos que la solicitud inicial.

Para la cancelación de un registro de control migratorio, se tomará como referencia, por principio de analogía, los criterios establecidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo tocante a la extinción del acto administrativo en su artículo 11 prevé los supuestos siguientes:

- i. Cumplimiento de su finalidad;
- ii. Expiración del plazo;
- iii. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeta a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- iv. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- v. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

Cuando se cumpla algunos de los supuestos mencionados, el registro de control migratorio será cancelado, notificándose vía electrónica al petitionerario sobre la cancelación del mismo y el expediente será cerrado y turnado al archivo migratorio.

Serán causales de cancelación, además, la resolución emitida por la instancia que solicitó inicialmente su activación, mediando para cada caso la documentación que soporte dicha resolución; por expiración, para aquellos casos en que la solicitud inicial de emisión de alerta hubiere contenido un plazo explícito; por acuerdo con las instancias que solicitaron el establecimiento del registro de control migratorio.

para aquellos casos en que no exista una temporalidad explícita en la solicitud que dio inicio al mismo; por cumplimiento de alguna condición explícita en la solicitud inicial de establecimiento; o por existir instrumento de revocación que, para todo caso, deberá argumentar el motivo de la revocación desde una perspectiva que implique la exigencia del interés público.

7. Disposiciones aplicables en caso de identificación positiva de un sujeto registrado en las listas de control migratorio.

En cualquier punto oficial de internación o delegación del INM, el personal deberá ejecutar puntualmente las instrucciones previstas para cada registro de control migratorio y establecer contacto con la autoridad emisora por los medios necesarios o, en su defecto, comunicarse al Centro Nacional de Alertas, para la toma de decisiones en tiempo razonable.

Para los efectos de cualquier identificación positiva, deberá seguirse de manera puntual la instrucción que cada registro de control migratorio consigne, dando cuenta de ello a través de un reporte que deberá generarse en automático por el sistema. Si el origen del registro de control migratorio se encuentra en una resolución emitida por una instancia supranacional, sea cual fuere, deberá observarse cuidadosamente la instrucción y, dado el caso, deberá resguardarse a la persona motivo del registro en los términos previstos por las normas vigentes, notificarse a la instancia emisora y a la autoridad ministerial correspondiente, a fin de que realice la detención conforme a derecho y verifique el cumplimiento de las instrucciones contenidas en el mismo.


En caso de que, luego de notificada la o las instancias emisoras, desconozcan del asunto, la autoridad migratoria otorgará la internación en los términos de ley y dará cuenta de los hechos, a través de un acta circunstanciada donde se manifiesten las diligencias realizadas y el motivo por el cuál se otorgó la internación.

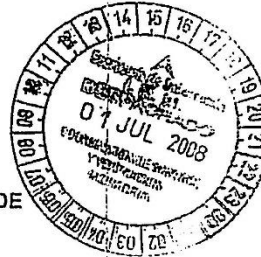
Cuando, derivado del ingreso de las listas APIS, se establezca una identificación positiva de algún registro contenido en las listas de control del SIOM, la autoridad migratoria deberá dar cuenta del hecho notificando a la autoridad emisora y estableciendo contacto inmediato con el personal del Centro Nacional de Alertas, a fin de establecer el procedimiento de revisión secundaria, en coordinación con la autoridad competente.

En caso de registros de control migratorio que produzcan identificación positiva en la Coordinación de Regulación Migratoria y las Delegaciones Regionales en sus áreas de regulación migratoria, deberá observarse igualmente la instrucción contenida a detalle, informando por escrito, vía electrónica, al personal del Centro Nacional de Alertas y contactar a la instancia emisora para que se ejecute lo procedente.

Cuando las citadas áreas detecten una persona de nacionalidad extranjera a quien se hubiere emitido resolución positiva sobre algún trámite o se hubiere expedido forma migratoria en fecha posterior al establecimiento del registro de control migratorio, el personal involucrado deberá notificar por escrito y vía electrónica, al personal del Centro Nacional de Alertas y deberá contactar al área emisora del mismo, dando vista, adicionalmente, al Órgano Interno del Control del Instituto Nacional de Migración, siguiendo las formalidades previstas para el caso y aportando las pruebas documentales con que se cuente.

ATENTAMENTE


MARÍA DE LOS ÁNGELES OCAMPO ALLENDE
COORDINADORA



CECILIA ROMERO CASTILLO.- Comisionada del Instituto Nacional de Migración.- Presente
TONATIUH GARCIA CASTILLO.- Coordinador de Regulación Migratoria.- Presente
ROLANDO GARCIA ALONSO.- Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales.- Presente
ANTONIO DÍAZ LARA.- Coordinador de Delegaciones.- Presente
MARÍA DEL CARMEN DEL RÍO.- Coordinadora Jurídica.- Presente
JOSE ANTONIO ROBLES URQUIZA.- Coordinador de Planeación e Investigación.- Presente
OLGA MELGAREJO PÉREZ.- Coordinadora de Administración.- Presente
JAVIER ALBERTO GUTIÉRREZ VIDAL.- Titular del Órgano Interno de Control.- Presente

Anexo 2. Oficio No. INM/DGCVM/1881/2012, México, Instituto Nacional de Migración, 2012



FECHA DE CLASIFICACION 04/11/12
UNIDAD ADMINISTRATIVA DIRECCION GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACION MIGRATORIA
RESERVA - (CCO)
La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada para que su difusión pueda comprometer la seguridad nacional o la política exterior, o causar perjuicio a los intereses de seguridad o la salud de cualquier persona. Como propósito de las autoridades de control y verificación de cumplimiento de las leyes, procedimientos administrativos, procedimientos de justicia, los datos sobre el control migratorio, actividad comercial, tránsito, salud, turismo, migración, los procedimientos de control migratorio, y los procedimientos de organización de los servicios públicos, los apellidos, nombres y direcciones de las personas físicas y jurídicas, los procedimientos de organización de los servicios públicos de los gobiernos estatales.
INFORMACION: Artículo 1 y 7 de la Ley de Migración artículos 2º, fracción IV, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 22.25 del Reglamento de la Ley de Migración, 12, 13, 14 de la Ley de Migración, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000.
FECHA DE DECLASSIFICACION
RUBRICA Y CARGO DEL SERVIDOR PUBLICO

Instituto Nacional de Migración
Dirección General de Control y Verificación Migratoria
Oficio-Instrucción INM/DGCVM/1881/2012
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria
México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

CC. DIRECTORES GENERALES, DIRECTORES GENERALES ADJUNTOS, DELEGADOS FEDERALES, DELEGADOS Y SUBDELEGADOS FEDERALES Y LOCALES, DIRECTORES, SUBDIRECTORES Y JEFES DE DEPARTAMENTO
Presentes

De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Resolución 1624 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 5261 Sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005; y los artículos 1, 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 2, 4, 7, 20, 43, 48, 49, 64, 77, 79, 80, 81, 87, 103 y 144 de la Ley de Migración; 1, 3 fracción I, 5, 6 fracción II de la Ley de Seguridad Nacional; 5 fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1, 2, 3, fracciones I, II, III, XIV, XXI, XXV, 54, 55, 60, 62, 65, 66, 70, 76, 81, 89 fracción IV, 95, 96, 97, 100 fracción III, 135, 136 fracción III, 146, 194, 242, 243 y 244 del Reglamento de la Ley de Migración, 2 inciso C, 35, 36 fracción V, 55 fracción II inciso c), y 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Segundo fracciones IV y V del Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, y

CONSIDERANDO

- 1.- Que en términos de la Ley de Seguridad Nacional, se define como Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a la protección de la nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- 2.- Que el Instituto Nacional de Migración fue reconocido como una instancia de Seguridad Nacional a fin de proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de la inteligencia y contrainteligencia que realicen las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional;
- 3.- Que la Ley de Migración prevé las causas por las cuales la autoridad migratoria podrá negar la expedición de visa, la internación regular a territorio nacional o la permanencia de extranjeros.
- 4.- Que el Instituto Nacional de Migración ha establecido mecanismos de colaboración con otras instancias de seguridad nacional con el propósito de llevar a cabo la actualización de los registros



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

TIPO DE CLASIFICACIÓN DEL TIPO
RESERVADO (V)
RESERVADO (V)
 La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada para garantizar la seguridad nacional de la República Mexicana y la defensa sus fines esenciales las funciones constitucionales de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Presidencia del Poder Judicial de la Federación en el ámbito del cumplimiento de las leyes, provisiones y disposiciones de los órdenes de jurisdicción de justicia, las resoluciones de control migratorio, acciones administrativas, procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, las acciones, resoluciones o partes de autos de los procedimientos judiciales de los tribunales de justicia.

PROCESOS DE LA LEY
 Artículo 1º de la Ley de Migración, artículos 1º, fracción I, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Tránsito y Aduana y el Reglamento Público Gubernamental 27, 28 del Reglamento de la Ley. La Admisión de entrada y el depósito por los directores de la aduana, artículos 12, 13, 14 de la Ley de Migración, artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Tránsito y Aduana.

PERIODO DE RESERVA (DÍAS)
 180 días hábiles contados desde la fecha de la clasificación.

TIPO DE DE CLASIFICACIÓN
 AGENCIA Y CAMPO DEL SERVIDOR PÚBLICO

Instituto Nacional de Migración

Dirección General de Control y Verificación Migratoria

Oficio-Instrucción INM/DGCVM/1881/2012

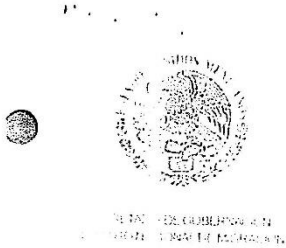
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria

México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

- a. Restrictivo. Derivado de algún antecedente de carácter administrativo y/o judicial por el cual deba restringirse la internación regular a territorio nacional, la permanencia o la salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional.
- b. Informativa. I) la que se genera con motivo de la orden de salida del país emitida a un extranjero, II) por negativa en la autorización de visado, III) por su rechazo en punto de internación, IV) a efecto de que se informe a determinado servidor público o autoridad sobre la internación, permanencia o salida de mexicanos y extranjeros de territorio nacional o, V) por evasión del control migratorio (respecto de extranjeros que habiendo estado presentados en estación o estancia migratoria se sustrajeron de la misma así como aquellos que incumplieron la obligación de presentarse a firmar en los libros de control de extranjeros.

En caso de detectarse en una oficina de trámites a un extranjero que cuente con una alerta informativa con motivo de haber recibido una orden de salida y no acredite tener un ingreso regular posterior, se procederá a su inmediata presentación en términos del penúltimo párrafo del artículo 146 del Reglamento de la Ley de Migración.

- II. Nivel de riesgo: Se clasifican con los siguientes niveles que determinan el tipo de riesgo:
 - a. Alta: Los registros solicitados con motivo de actividades de terrorismo y delincuencia organizada, mediante resoluciones de carácter judicial, ya sea tanto federal o local, como internacional;
 - b. Media: Los registros solicitados por medio de resoluciones judiciales y/o administrativas que impliquen la aplicación de sanciones no privativas de libertad o una de la libertad de tránsito y;
 - c. Baja: Los registros solicitados en resoluciones administrativas derivadas de diligencias migratorias asociadas a procedimientos regulatorios y de control.
- III. Revisión de perfil y documentos: La que se realiza a fin de obtener mayor información respecto de los motivos de la internación, permanencia o salida de extranjeros y mexicanos de territorio nacional, así como verificar la documentación que presentan



FORMA DE CLASIFICACIÓN INTERNA
OFICIO SUBDIRECCIÓN DE VERIFICACIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA
ESTADÍSTICA - FDO.

El presente formulario es el presente documento en el cual se debe registrar toda la información que corresponde a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, en materia de migración del país, para ser sometido a la autoridad competente para su procesamiento y para la emisión de los registros de control migratorio.

El presente formulario debe ser cumplido por los servidores públicos que se encuentren a cargo de la verificación de los requisitos de control migratorio, en el momento de la emisión de los registros de control migratorio, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el presente formulario y en los procedimientos administrativos de control migratorio.

DISPOSICIONES LEGALES: Artículo 1º de la Ley de Migración; artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º, 71º, 72º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 78º, 79º, 80º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º.

ANEXO DEL PERIODO DE RESERVA
REVISIÓN DEL PERIODO DE RESERVA
FECHA DE DECLARACIÓN
PUBLICIDAD Y CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO

Instituto Nacional de Migración
 Dirección General de Control y Verificación Migratoria
 Oficina-Instrucción INM/DGCVM/1881/2012
 Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria
 México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

Artículo 3.- Los registros de control migratorio podrán ser solicitados por funcionarios del Instituto Nacional de Migración o por funcionarios de las autoridades facultadas para ello.

Artículo 4.- Para los efectos del artículo anterior, las autoridades facultadas se dividen en:

- I. Internacionales:
 - a. Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
 - b. INTERPOL (International Police, por sus siglas en inglés).
- II. Nacionales:
 - a. Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
 - b. Procuraduría General de la República.
 - c. Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas.
 - d. El Poder Judicial, tanto Federal como local.
 - e. Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la red consular en su carácter de autoridad migratoria.
 - f. Las autoridades del Instituto.

Artículo 5.- Las solicitudes para la emisión de registros de control deberán contar con las formalidades establecidas en las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo referente a las condiciones del acto administrativo, y en lo señalado en el Reglamento de la Ley de Migración; para lo cual deberán estar sustentadas por una solicitud formulada por escrito fundada y motivada, que observe lo siguiente:



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

TÍTULO CLASIFICACION RESERVA
SECRETARÍA DE SEGURIDAD NACIONAL DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA
RESERVA ... (X) ...
La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada en virtud de que su difusión puede comprometer la seguridad nacional o la defensa nacional, manipular las relaciones comerciales, afectar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, poner en riesgo la vida, seguridad o la salud de cualquier persona, causar perjuicio a los intereses de seguridad o del patrimonio de los bienes, o causar o perjudicar a los deberes de los funcionarios de policía, los integrantes de control migratorio, personal administrativo, judicial o de los procedimientos administrativos en casos en los que, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, los recursos, responsabilidades o partes de otros de los procedimientos administrativos de los servidores públicos.
FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 1º y de la Ley de Migración, artículos 3º y 4º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 27 de su reglamento de la misma. (La edición de todo el texto es autorizada por los administradores de la misma, artículos 13, 14, 15 de la LCOACIFE, artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la LCOACIFE).
PERIODO DE RESERVA ... (X) ...
AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE RESERVA
RENECIACIÓN DE LA RESERVA
FECHA DE DECLASSIFICACIÓN
PERIODO Y CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO

Instituto Nacional de Migración

Dirección General de Control y Verificación Migratoria

Oficio-Instrucción INM/DGCVMI/1881/2012

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria

México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

I. Información General:

- a) Señalar los daños que se hubieran producido o puedan producirse con el ingreso, permanencia o salida del territorio nacional del sujeto motivo del registro de control migratorio;
- b) Indicar el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción que dio origen al registro de control migratorio;
- c) Determinar la naturaleza y gravedad de los hechos que originaron el registro de control migratorio y;
- d) Describir la conducta que puede ser reiterada o no del infractor motivo del registro de control migratorio.

II. Datos obligatorios:

- a. Nombre completo de la persona;
- b. Nacionalidad actual;
- c. En su caso nacionalidad de origen;
- d. Fecha de nacimiento;
- e. Motivo del registro de control migratorio;
- f. Fundamento jurídico;
- g. Datos de contacto con la autoridad solicitante de la alerta, incluyendo, dirección, teléfonos, fax, correo electrónico y cualquier otro medio de comunicación, es responsabilidad de la autoridad solicitante proveer de enlace o contacto con disponibilidad los 365 días del año las 24 horas del día;
- h. La instrucción clara y precisa a seguir en caso de identificación positiva del sujeto o documento motivo del registro de control migratorio;
- i. Temporalidad del registro de control migratorio.

III. Información complementaria:

- a) Lugar de nacimiento;
- b) Imagen fotográfica de la persona;
- c) Datos biométricos;
- d) Señas particulares;



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE SEGURIDAD NACIONAL

FECHA DE CLASIFICACIÓN: 06/12/2011
 UNIDAD ADMINISTRATIVA: DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA
 EXTENSIÓN: 1075
 La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada debido a que su divulgación comprometería la seguridad nacional o la integridad política o la estabilidad nacional, comprometería los intereses, honorarios, secretos, la confidencialidad bancaria, la estancia o el estatus del extranjero en el país, o el orden de migración o la salud de cualquier persona, o causar perjuicio a las actividades de migración o el cumplimiento de las leyes que regulan la migración de los extranjeros, la suspensión de patria o las operaciones de control migratorio, o causar perjuicio a la integridad física o al honor. Asimismo, las autoridades previas, los procedimientos administrativos o de los procedimientos administrativos en el caso de este tipo de información, la responsabilidad de los servidores públicos de quienes desempeñaron o ejercerán de una de las funciones de los servidores públicos.
 FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 1 y 2 de la Ley de Migración, artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º, 71º, 72º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 78º, 79º, 80º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º.
 FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 1 y 2 de la Ley de Migración, artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º, 71º, 72º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 78º, 79º, 80º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º.
 AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE RESERVA:
 REVISIÓN DEL TITULAR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA:
 FECHA DE DESCLASIFICACIÓN:
 RUBRICA Y CARO DEL SERVIDOR PÚBLICO:

Instituto Nacional de Migración

Dirección General de Control y Verificación Migratoria

Oficio-Instrucción INM/DGCVMI/1881/2012

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria

México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

- e) Alias o sobrenombres;
- f) Última ubicación conocida de la persona;
- g) Documentos que pudiera portar;
- h) Personas de las que pudiera acompañarse;
- i) Actividades a las que se pudiera dedicar; y
- j) Estimación de peligrosidad;

La solicitud y la documentación deberá ser dirigida al titular de la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria y remitida de manera física a las oficinas ubicadas en Ejército Nacional número 862, Colonia los Morales Polanco, Delegación Miguel Hidalgo, en México, D.F., Código Postal 11570 y en archivo electrónico a la cuenta concentradora ena@inami.gob.mx, dispuesta para tales fines.

Artículo 6.- Las Direcciones Generales de Regulación Migratoria, de Control y Verificación Migratoria y Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, así como las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, están facultados para solicitar el establecimiento de registros de control migratorio derivados de los actos administrativos que emanen del ejercicio de sus atribuciones, las que deberán estar sustentadas mediante sanción administrativa o resolución negativa de visado o estancia de extranjeros en territorio nacional, además de lo señalado en el artículo 5 del presente oficio-instrucción, deberán agregar a las solicitudes de emisión de registro de control migratorio lo siguiente:

- I. Para la Dirección General de Regulación Migratoria y Delegaciones Federales en asuntos relativos a las funciones de regulación migratoria:
 - a. Copia de la resolución que da origen a la solicitud y en su caso el oficio de notificación;
 - b. Copia del pasaporte o documento de identidad y;
 - c. En su caso, copia de la forma migratoria.
- II. Para la Direcciones Generales de Control y Verificación Migratoria y las Delegaciones Federales en asuntos relativos a las funciones de control migratorio, según sea el caso:



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

FORMA DE CLASIFICACIÓN INTERNA
NOMBRE COMPLETO DE LA OFICINA GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA

RESERVA FISCAL
La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada para no afectar la seguridad nacional, la integridad política o la defensa nacional, innovaciones tecnológicas, información de carácter científico, artístico o literario del país, por lo que se prohíbe su divulgación a la prensa o al público en general, así como su uso para fines distintos a los autorizados por la ley, salvo autorización expresa de la autoridad competente. La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada para no afectar la seguridad nacional, la integridad política o la defensa nacional, innovaciones tecnológicas, información de carácter científico, artístico o literario del país, por lo que se prohíbe su divulgación a la prensa o al público en general, así como su uso para fines distintos a los autorizados por la ley, salvo autorización expresa de la autoridad competente.

PRESENTE
FECHA DE EMISIÓN: 06/11/2012
PERIODO DE VALIDACIÓN: 06/11/2012 - 06/11/2013
AUTORIZACIÓN DEL PERIODO DE VALIDACIÓN: [Firma]
FECHA DE DECLASSIFICACIÓN: [Firma]
PLAZA Y CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO: [Firma]

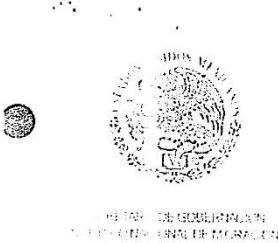
Instituto Nacional de Migración
Dirección General de Control y Verificación Migratoria
Oficio-Instrucción INM/DGCVM/1881/2012
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria
México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

- a. Copia de la resolución o acuerdo que dio origen a la solicitud;
 - b. Copia del pasaporte o documento de identidad;
 - c. Resolución de deportación y su notificación.
- III. Para la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia y las Delegaciones Federales relativos a asuntos jurídicos:
- a. Copia de la resolución del recurso;
 - b. Copia de la querrela;
 - c. Copia de la solicitud, resolución o sentencia de instancias judiciales.

Ninguna Delegación Federal del Instituto podrá responder a solicitudes formuladas por instancias externas con respecto al establecimiento, modificación o cancelación de registros de control migratorio y de solicitudes de flujos migratorios. Estas deberán ser canalizadas a la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria.

Artículo 7.- Las autoridades externas al Instituto Nacional de Migración adicionalmente a lo señalado en artículo 5 del presente oficio-instrucción, deberán de remitir la siguiente información al momento de solicitar la emisión de un registro de control migratorio:

- I. La Secretaría de Relaciones Exteriores:
 - a) Copia de la solicitud de visa formulada por el extranjero motivo del registro de control migratorio y;
 - b) Copia del cuestionario consular respondido por el extranjero motivo del registro de control migratorio.
- II. La Interpol deberá presentar copia de la ficha de difusión emitida por la misma.



SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA
 La presente tiene por objeto dar cumplimiento a la Ley de Migración, en materia de control y verificación migratoria, en el ámbito de la seguridad pública, para garantizar la seguridad y la salud de las personas que ingresan al territorio nacional, así como el cumplimiento de las obligaciones de los extranjeros que ingresan al territorio nacional.

FUNDAMENTO LEGAL: Artículo 1º y 2º de la Ley de Migración, artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º, 24º, 25º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 32º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º, 38º, 39º, 40º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º, 46º, 47º, 48º, 49º, 50º, 51º, 52º, 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º, 59º, 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º, 69º, 70º, 71º, 72º, 73º, 74º, 75º, 76º, 77º, 78º, 79º, 80º, 81º, 82º, 83º, 84º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 93º, 94º, 95º, 96º, 97º, 98º, 99º, 100º.

PERIODO DE VIGENCIA: ILIMITADO
AMBITO DEL PERIODO DE VIGENCIA: NACIONAL
REPOSICIÓN DEL PERIODO DE VIGENCIA: ILIMITADO
FECHA DE EXPIRACIÓN: ILIMITADO
REPOSICIÓN DE LA FECHA DE EXPIRACIÓN: ILIMITADO
REPOSICIÓN DEL PERIODO DE VIGENCIA: ILIMITADO
REPOSICIÓN DE LA FECHA DE EXPIRACIÓN: ILIMITADO

Instituto Nacional de Migración
 Dirección General de Control y Verificación Migratoria
 1881 /2012
 Oficio-Instrucción INM/DGCVM/
 Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria
 México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

III. La Procuraduría General de la República y las Procuradurías estatales deberán presentar:

- a) Número de averiguación previa.
- b) Orden pendiente de ejecución.

IV. El Poder Judicial de la Federación deberá presentar:

- a) Número de causa penal;
- b) Mandamiento judicial;
- c) En el caso de menores sujetos a litigios sobre patria potestad, fotografía legible, fecha de nacimiento y nombre de los padres.

CAPITULO II
DEL PROCEDIMIENTO DE ESTABLECIMIENTO DE REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO

En caso de que la solicitud no reúna los requisitos necesarios, el Centro Nacional de Alertas pondrá en conocimiento de la parte interesada dicha circunstancia, señalando los requerimientos necesarios a subsanar, concediéndole un plazo de setenta y dos horas para su cumplimiento. En caso de que las autoridades no cumplan con lo dispuesto en este artículo, su solicitud será desechada.

Artículo 8.- Cuando de la presentación de un extranjero se resuelva una orden de deportación, invariablemente deberá de remitirse copia de la misma al Centro Nacional de Alertas a efecto de que se establezca la alerta correspondiente a la restricción de ingreso a territorio nacional. Igualmente, en el caso de evasión de extranjeros presentados en las Estaciones o Estancias Migratorias del Instituto, se remitirá la información correspondiente para el establecimiento de la alerta respectiva, o cuando se haya otorgado en custodia y se sustraiga de la obligación de firma en el libro de control de extranjeros correspondiente.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
GOBIERNO FEDERAL
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

TIPO DE CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN:
REGIÓN ADMINISTRATIVA: DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA
VERIFICACIÓN MIGRATORIA
PERSONAL: JUDICIAL
 La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales y del Archivo de la Información Pública, en virtud de que su divulgación podría afectar la seguridad nacional, la estabilidad económica, la estabilidad política o la salud de cualquier persona o grupo de personas, o la verificación del cumplimiento de las leyes, procesos o procedimientos de los delitos de corrupción de justicia, los procedimientos de control migratorio, asuntos consular, migratorio, fiscal, bancario, bancario, las actividades previas los procedimientos judiciales o de los procedimientos administrativos en el cual se trata los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, la reputación, recomendaciones o puntos de vista de los procedimientos administrativos de los servidores públicos.
RESOLUCIÓN LEGAL: Artículo 1 y 7 de la Ley de Migración, artículos 17, fracción IV, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal del Trabajo y artículo 1 de la Ley Federal del Poder Judicial, artículo 27, fracción III de la Ley de Procedimientos Migratorios, artículo 13, 14 y 15 de la Ley de Procedimientos Migratorios, artículo 13, 14 y 15 de la Ley de Procedimientos Migratorios, artículo 13, 14 y 15 de la Ley de Procedimientos Migratorios.
PERIODO DE RESERVA: INDEFINIDO
AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE RESERVA: No aplica
REVISIÓN DEL PERIODO DE RESERVA: No aplica
FECHA DE DESCLASIFICACIÓN: No aplica
PLURALIDAD Y CAMPO DEL SERVIDOR PÚBLICO: No aplica

Instituto Nacional de Migración
 Dirección General de Control y Verificación Migratoria

Oficio-Instrucción INM/DGCVM/1881/2012

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria

México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

Artículo 9.- Las solicitudes que cumplan con las formalidades requeridas, se les asignará un folio de ingreso, emitiéndose el registro de control migratorio correspondiente y asignándole un nivel de riesgo de conformidad con el numeral II del artículo 2 del presente oficio-instrucción y de acuerdo con la información contenida en la solicitud.

Artículo 10.- El establecimiento de registros de control migratorio no será procedente en casos en que éstas sean solicitadas por particulares o por informes de inteligencia; en el caso de los particulares deberán acudir a las instancias correspondientes a fin de tramitar conforme a derecho lo que cada caso particular requiera para que la autoridad competente en la materia solicite la emisión del registro de control migratorio correspondiente.

CAPITULO III DEL SEGUIMIENTO, MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE LOS REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO

Artículo 11.- Las consultas relativas a los registros emitidos en las Listas de Control, deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- I. Estar formulado por escrito y por autoridad facultada.
- II. Señalar claramente el motivo de la consulta.
- III. En los casos en que la solicitud se realice mediante correo electrónico, este deberá realizarse de la cuenta institucional del servidor público requirente, en caso de que dicha cuenta sea concentradora, deberá incluir el nombre completo, cargo, área de adscripción y teléfono de servidor público que lo solicita.

Artículo 12.- En el caso de que exista una alerta migratoria, el personal migratorio en ejercicio de sus funciones deberá seguir el siguiente procedimiento:

- I. Notificar en un lapso no mayor de diez minutos al Centro Nacional de Alertas Migratorias.



FECHA DE CLASIFICACION MIGRATORIA
UNIDAD ADMINISTRATIVA DIRECCION GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACION MIGRATORIA
RESERVADA - FOOO
 La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada para que no sea divulgada sin el consentimiento de la autoridad nacional de seguridad pública o la autoridad nacional competente que las emitió, en materia de migración, de conformidad con la Ley de Seguridad Pública y el Reglamento de la misma. La divulgación de esta información a terceros por cualquier medio, en particular por Internet, constituye un delito de violación de la reserva de confidencialidad de la información migratoria, conforme a lo establecido en el artículo 149 del Código Penal Federal y en el artículo 149 del Código Penal del Estado de México.
RESPONSABLE DEL PERIODO DE RESERVA
 REPUBLICA FEDERAL DE MEXICO GOBIERNO FEDERAL
 FECHA DE DECLASSIFICACION
 RUBRICA Y CAJON DEL SE REVISOR PUBLICO

Instituto Nacional de Migración
 Dirección General de Control y Verificación Migratoria
 Oficio-Instrucción INM/DGCVMI 881/2012
 Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria
 México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

- II. Una vez recibida la notificación, el Centro Nacional de Alertas se pronunciará sobre la coincidencia del registro de control migratorio.
- III. En caso de que la alerta sea positiva, se hará del conocimiento de manera inmediata a la autoridad que requirió el registro de control migratorio a fin de que se pronuncie respecto de su vigencia.
- IV. El Centro Nacional de Alertas, proporcionará la información contenida en el registro de control a efecto de que la autoridad migratoria resuelva conforme a derecho.
- V. La autoridad que tomó conocimiento de la alerta, será la encargada de cumplir con la instrucción del registro de control migratorio, para lo cual deberán de informar al Centro Nacional de Alertas las acciones y resolución final realizada con motivo del cumplimiento de la instrucción, remitiendo copia de la evidencia documental recabada.
- VI. Toda omisión en el debido cumplimiento de la instrucción, en la notificación al Centro Nacional de Alertas respecto a la coincidencia o exceso en el uso de las facultades por parte del personal responsable del cumplimiento de la instrucción del registro de control migratorio, será denunciado al Órgano de Control Interno del Instituto sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.
- VII. Las autoridades migratorias que en uso de sus facultades y funciones tengan alguna diligencia migratoria por desahogar con un extranjero, deberán verificar que dicha persona no cuente con registro de control migratorio en las bases de información migratoria, por lo que en caso de que exista una coincidencia deberán informar al Centro Nacional de Alertas y acatar el procedimiento señalado en el presente artículo.

Para el adecuado funcionamiento y control, las Delegaciones Federales y las Direcciones Generales deberán designar enlaces con el Centro Nacional de Alertas, a efecto de realizar las consultas correspondientes, asimismo se deberá señalar las cuentas de correo electrónico autorizadas para requerir dicha información.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE GOBIERNO EN UN
CONVENIO CON LA SECRETARÍA DE ASUNTOS

TÉCNICA CLASIFICACIÓN INTERNA
BASES ADMINISTRATIVAS DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL Y VERIFICACIÓN MIGRATORIA
ESPECIFICACIONES
ESPECIFICACIONES
La información contenida en el presente documento es clasificada como reservada...
ELABORADO POR: [Firma]
FECHA DE ELABORACIÓN: [Fecha]

Instituto Nacional de Migración
Dirección General de Control y Verificación Migratoria

Oficio-Instrucción INM/DGCVM/1831/2012

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria

México, D. F., a 06 de noviembre de 2012

Artículo 16.- Todas las disposiciones administrativas que versen sobre el establecimiento de registros de control migratorio o alertas migratorias quedarán sin efectos a partir del siguiente día hábil posterior a la recepción de la presente circular en sus respectivas áreas, los titulares de cada una de las unidades administrativas tendrán la obligación de transmitir la presente circular en un término no mayor de cuarenta y ocho horas a sus subordinados.

Artículo 17.- La contravención al presente oficio-instrucción, dará lugar a la actualización de los supuestos contenidos en las fracciones I, II y IV del artículo 140 de la Ley de Migración, con independencia del incumplimiento del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

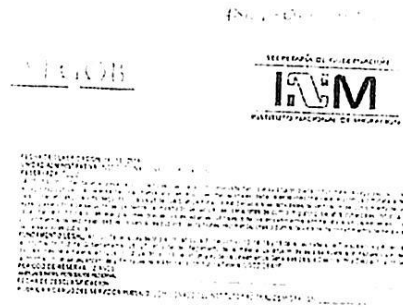
[Firma manuscrita]

Lic. María de los Ángeles Ocampo Allende
Directora General de Control y Verificación Migratoria



C.c.p. Lic. Salvador Beltrán del Río Madrid, Comisionado. Para su conocimiento - Presente.
C.c.p. Lic. Antonio Ramírez Acovedo.- Director General de Regulación y Archivo Migratorio. - Para su conocimiento - Presente
C.c.p. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de Migración.

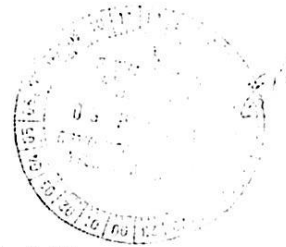
Anexo 3. Oficio instrucción No. INM/0204/2014, México, Instituto Nacional de Migración, 2014.



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"
México, D. F. a 10 de octubre de 2014.
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

CC. DIRECTORES GENERALES,
DIRECTORES GENERALES ADJUNTOS,
DELEGADOS FEDERALES, DELEGADOS Y
SUBDELEGADOS FEDERALES Y LOCALES,
DIRECTORES, SUBDIRECTORES Y JEFES DE
DEPARTAMENTO.
P R E S E N T E S.



De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Resolución 1624 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 5261 Sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005; y los artículos 1, 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 2, 3, 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 2, 3, 4, 7, 20, 43, 48, 49, 64, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 103 y 144 de la Ley de Migración; 1, 3 fracción I, 5, 6 fracción II de la Ley de Seguridad Nacional; 5 fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1, 2, 3, fracciones I, II, III, XIV, XXI, XXV, 54, 55, 58, 60, 62, 65, 66, 70, 76, 81, 89 fracción IV, 95, 96, 97, 100 fracción III, 135, 136 fracción III, 146, 194, 242, 243 y 244 del Reglamento de la Ley de Migración, 2 apartado C fracción III, 69, 77 fracción II; 78 fracción III, IV, V y 84 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Segundo fracciones IV y V del Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, y

CONSIDERANDO

- 1.- Que en términos de la Ley de Seguridad Nacional, se define como Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- 2.- Que el Instituto Nacional de Migración fue reconocido como una instancia de Seguridad Nacional a fin de proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
 INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
 OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/ 0204 /2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos Técnicos para la Incorporación de Registros de Control Migratorio a las Bases de Información Migratoria.

de las actividades de la inteligencia y contrainteligencia que realicen las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional.

3.- Que la Ley de Migración prevé las causas por las cuales la autoridad migratoria podrá negar la expedición de visa, la internación regular a territorio nacional o la permanencia de extranjeros.

4.- Que el Instituto Nacional de Migración ha establecido mecanismos de colaboración con otras instancias de seguridad nacional con el propósito de llevar a cabo la actualización de los registros de control migratorio de las personas con antecedentes terroristas, criminales o delictivos, a fin de impedir el ingreso, salida o permanencia de aquellas personas ubicadas en estos supuestos.

5.- Que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su Eje 1. Estado de Derecho y Seguridad, en el Objetivo 7, señala "Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna" para lo cual establece la Estrategia 7.1, que precisa "Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia".

6.- Que el Centro Nacional de Alertas es el área del Instituto Nacional de Migración encargada de administrar los registros de control migratorio emitidos a nacionales y extranjeros, así como de documentos, solicitados tanto por el Instituto como por las autoridades externas a éste, nacionales e internacionales, facultadas para ello, se expide:

OFICIO-INSTRUCCIÓN POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS PARA LA INCORPORACIÓN DE REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO A LAS BASES DE INFORMACIÓN

CAPÍTULO I

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/ 0204 / 2014

"2014, Año de Octavio Paz"
México, D. F. a 10 de octubre de 2014.
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
GOBIERNO DE PUERTO RICO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
CALLE DE LA MIGRACIÓN, P.O. BOX 9000, SAN JUAN, P.R. 00909
TELÉFONO: (787) 724-2000 FAX: (787) 724-2001
WWW.INM.GOB.PR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. El objeto del presente oficio-instrucción es establecer las normas, métodos y procedimientos técnicos para la administración de registros de Control Migratorio en las bases de Información.

Artículo 2. En adición a los términos definidos por los artículos 3 de la Ley de Migración y 3 de su Reglamento, para efectos del presente oficio-instrucción se entenderá por:

- I. Registro de Control Migratorio: El emitido a mexicanos y extranjeros, así como a documentos, girado por el Instituto o por autoridades nacionales e internacionales facultadas para ello, ingresado a las bases de información migratoria, en específico a la Lista de Control del Sistema Integral de Operación Migratoria, será de carácter:
 - a. Restrictivo. Derivado de algún antecedente de carácter administrativo y/o judicial por el cual deba limitarse la internación regular a territorio nacional, la permanencia o la salida de mexicanos y extranjeros al territorio nacional.
 - b. Informativa. La que se genera con motivo de: I) la orden de salida del país emitida a un extranjero; II) por negativa en la autorización de visado; III) por su rechazo en punto de internación; IV) a efecto de que se informe a determinado servidor público o autoridad sobre la internación, permanencia o salida de mexicanos y extranjeros de territorio nacional; o V) por evasión del control migratorio, respecto de extranjeros que habiendo estado presentados en estación o estancia migratoria se sustrajeron de la misma, así como aquellos que incumplieron la obligación de presentarse a firmar en los libros de control de extranjeros.

En caso de detectarse en una oficina de trámites a un extranjero que cuente con una alerta informativa con motivo de haber recibido una orden de salida y no acredite tener un ingreso regular posterior, se procederá a su inmediata presentación en términos del penúltimo párrafo del artículo 146 del Reglamento de la Ley de Migración.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM 204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"
México, D. F. a 10 de octubre de 2014.
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM 204/2014
México, D. F. a 10 de octubre de 2014.
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

- II. Nivel de riesgo: Los Registros de Control se clasifican de acuerdo a los siguientes niveles, que determinan su tipo de riesgo:
- a. Alta: Los registros solicitados con motivo de actividades de terrorismo y delincuencia organizada, mediante resoluciones de carácter judicial, ya sea tanto federal o local, como internacional;
 - b. Media: Los registros solicitados por medio de resoluciones judiciales y/o administrativas que impliquen la aplicación de sanciones no privativas de libertad o una de la libertad de tránsito;
 - c. Baja: Los registros solicitados en resoluciones administrativas derivadas de diligencias migratorias asociadas a procedimientos regulatorios y de control.

III. Revisión de perfil y documentos: La que se realiza a fin de obtener mayor información respecto de los motivos de la internación, permanencia o salida de extranjeros y mexicanos de territorio nacional, así como verificar la documentación que presentan.

Artículo 3. Los registros de control migratorio podrán ser solicitados por funcionarios del Instituto Nacional de Migración o por funcionarios de las autoridades facultadas para ello.

Artículo 4. Para los efectos del artículo anterior, las autoridades facultadas se dividen en:

- I. Internacionales:
 - a. Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
 - b. INTERPOL (International Police, por sus siglas en inglés).
- II. Nacionales:
 - a. Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
 - b. Procuraduría General de la República.
 - c. Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas.
 - d. El Poder Judicial, tanto federal como local.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/2014/12014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

- e. Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la red consular en su carácter de autoridad migratoria.
- f. Las autoridades del Instituto.

Artículo 5. Las solicitudes para la emisión de registros de control deberán contar con las formalidades establecidas en las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en lo referente a las condiciones del acto administrativo, y en lo señalado en el Reglamento de la Ley de Migración; para lo cual deberán estar sustentadas por una solicitud formulada por escrito fundada y motivada, que observe lo siguiente:

I. Información General:

- a. Señalar los daños que se hubieran producido o puedan producirse con el ingreso, permanencia o salida del territorio nacional del sujeto motivo del registro de control migratorio;
- b. Indicar el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción que dio origen al registro de control migratorio;
- c. Determinar la naturaleza y gravedad de los hechos que originaron el registro de control migratorio y;
- d. Describir la conducta que puede ser reiterada o no del infractor motivo del registro de control migratorio.

II. Datos obligatorios:

- a. Nombre completo de la persona;
- b. Nacionalidad actual;
- c. En su caso, nacionalidad de origen;
- d. Fecha de nacimiento;
- e. Motivo del registro de control migratorio;
- f. Fundamento jurídico;
- g. Datos de contacto con la autoridad solicitante de la alerta, incluyendo dirección, teléfonos, fax, correo electrónico y cualquier otro medio de comunicación, es responsabilidad de la autoridad solicitante proveer la

5 de 8



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INMP 2014/2014

"2014, Año de Octavio Paz"
México, D. F. a 10 de octubre de 2014.
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

- enlace o contacto con disponibilidad los 365 días del año, las 24 horas del día;
- h. La instrucción clara y precisa a seguir en caso de identificación positiva del sujeto o documento motivo del registro de control migratorio;
- i. Temporalidad del registro de control migratorio.

III. Información complementaria:

- a. Lugar de nacimiento;
- b. Imagen fotográfica de la persona;
- c. Datos biométricos;
- d. Señas particulares;
- e. Alias o sobrenombres;
- f. Última ubicación conocida de la persona;
- g. Documentos que pudiera portar;
- h. Personas de las que pudiera acompañarse;
- i. Actividades a las que se pudiera dedicar; y
- j. Estimación de peligrosidad.

La solicitud y la documentación deberá ser dirigida al titular de la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria y remitida de manera física a las oficinas ubicadas en Avenida Ejército Nacional número 862, Colonia los Morales Polanco Sección Palmas, Delegación Miguel Hidalgo, en México, D.F., Código Postal 11540, y en archivo electrónico a la cuenta concentradora cna@inami.gob.mx, dispuesta para tales fines.

Artículo 6. Las Direcciones Generales de Regulación y Archivo Migratorio, de Control y Verificación Migratoria y Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, así como las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración, están facultadas para solicitar el establecimiento de registros de control migratorio derivados de los actos administrativos que emanen del ejercicio de sus atribuciones, las que deberán estar sustentadas mediante sanción administrativa o resolución negativa de visado o estancia de extranjeros en territorio nacional, además de lo señalado en el artículo 5 del presente oficio-

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INMI/0204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

- I. Para la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y Delegaciones Federales, en asuntos relativos a las funciones de regulación migratoria:
 - a. Copia de la resolución que da origen a la solicitud y, en su caso, del oficio de notificación;
 - b. Copia del pasaporte o documento de identidad; y
 - c. En su caso, copia de la forma migratoria.
- II. Para la Dirección General de Control y Verificación Migratoria y las Delegaciones Federales, en asuntos relativos a las funciones de control migratorio, según sea el caso:
 - a. Copia de la resolución o acuerdo que dio origen a la solicitud;
 - b. Copia del pasaporte o documento de identidad;
 - c. Resolución de deportación y su notificación.
- III. Para la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia y las Delegaciones Federales, relativos a asuntos jurídicos:
 - a. Copia de la resolución del recurso;
 - b. Copia de la querrela;
 - c. Copia de la solicitud, resolución o sentencia de instancias judiciales.

Ninguna Delegación Federal del Instituto podrá responder a solicitudes formuladas por instancias externas con respecto al establecimiento, modificación o cancelación de registros de control migratorio y de solicitudes de flujos migratorios. Estas deberán ser canalizadas a la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria.

Artículo 7. Las autoridades externas al Instituto Nacional de Migración, adicionalmente a lo señalado en artículo 5 del presente oficio-instrucción, deberán de remitir la siguiente información al momento de solicitar la emisión de un registro de control migratorio:

- I. La Secretaría de Relaciones Exteriores:
 - a. Copia de la solicitud de visa formulada por el extranjero motivo del registro de control migratorio y;

7 de 13

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

REQUISITOS PARA LA INCORPORACIÓN DE REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO A LAS BASES DE INFORMACIÓN MIGRATORIA

1. El extranjero deberá presentar copia del cuestionario consular respondido por el extranjero motivo del registro de control migratorio.

2. La Interpol deberá presentar copia de la ficha de difusión emitida por la misma.

3. La Procuraduría General de la República y las Procuradurías estatales deberán presentar:

a. Número de averiguación previa.

b. Orden pendiente de ejecución.

4. El Poder Judicial de la Federación deberá presentar:

a. Número de causa penal;

b. Mandamiento judicial;

c. En el caso de menores sujetos a litigios sobre patria potestad, fotografía legible, fecha de nacimiento y nombre de los padres.

CAPÍTULO II DEL PROCEDIMIENTO DE ESTABLECIMIENTO DE REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO

En caso de que la solicitud no reúna los requisitos necesarios, el Centro Nacional de Alertas pondrá en conocimiento de la parte interesada dicha circunstancia, señalando los requerimientos necesarios a subsanar, concediéndole un plazo de setenta y dos horas para su cumplimiento. En caso de que las autoridades no cumplan con lo dispuesto en este artículo, su solicitud será desechada.

Artículo 8. Cuando de la presentación de un extranjero se resuelva una orden de deportación, invariablemente deberá de remitirse copia de la misma al Centro Nacional de Alertas, a efecto de que se establezca la alerta correspondiente a la restricción de ingreso a territorio nacional. Igualmente, en el caso de evasión de extranjeros presentados en las

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM 204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

Estaciones o Estancias Migratorias del Instituto, se remitirá la información correspondiente para el establecimiento de la alerta respectiva, o cuando se haya otorgado en custodia y se sustraiga de la obligación de firma en el libro de control de extranjeros correspondiente.

Artículo 9. Las solicitudes que cumplan con las formalidades requeridas se les asignará un folio de ingreso, emitiéndose el registro de control migratorio correspondiente y asignándole un nivel de riesgo, de conformidad con el numeral II del artículo 2 del presente oficio-instrucción y de acuerdo con la información contenida en la solicitud.

Artículo 10. El establecimiento de registros de control migratorio no será procedente en casos en que éstas sean solicitadas por particulares o por informes de Inteligencia; en el caso de los particulares deberán acudir a las instancias correspondientes a fin de tramitar conforme a derecho lo que cada caso particular requiera para que la autoridad competente en la materia solicite la emisión del registro de control migratorio correspondiente.

CAPÍTULO III DEL SEGUIMIENTO, MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE LOS REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO

Artículo 11. Las consultas relativas a los registros emitidos en las Listas de Control, deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- I. Estar formulado por escrito y por autoridad facultada.
- II. Señalar claramente el motivo de la consulta.
- III. En los casos en que la solicitud se realice mediante correo electrónico, éste deberá realizarse de la cuenta institucional del servidor público requirente; en caso de que

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

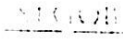
Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

dicha cuenta sea concentradora, deberá incluir el nombre completo, cargo, área de adscripción y teléfono del servidor público que lo solicita.

Artículo 12. En el caso de que exista una alerta migratoria, el personal migratorio en ejercicio de sus funciones deberá seguir el siguiente procedimiento:

- I. Notificar en un lapso no mayor de diez minutos al Centro Nacional de Alertas Migratorias.
- II. Una vez recibida la notificación, el Centro Nacional de Alertas se pronunciará sobre la coincidencia del registro de control migratorio.
- III. En caso de que la alerta sea positiva, se hará del conocimiento de manera inmediata a la autoridad que requirió el registro de control migratorio a fin de que se pronuncie respecto de su vigencia.
- IV. El Centro Nacional de Alertas, proporcionará la información contenida en el registro de control, a efecto de que la autoridad migratoria resuelva conforme a derecho.
- V. La autoridad que tomó conocimiento de la alerta, será la encargada de cumplir con la instrucción del registro de control migratorio, para lo cual deberán de informar al Centro Nacional de Alertas las acciones y resolución final realizada con motivo del cumplimiento de la instrucción, remitiendo copia de la evidencia documental recabada.
- VI. Toda omisión en el debido cumplimiento de la instrucción, en la notificación al Centro Nacional de Alertas respecto a la coincidencia o exceso en el uso de las facultades por parte del personal responsable del cumplimiento de la instrucción del registro de control migratorio, será denunciado al Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.
- VII. Las autoridades migratorias que en uso de sus facultades y funciones tengan alguna diligencia migratoria por desahogar con un extranjero, deberán verificar que

10 de 14



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INMI 2 (1) 4/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

VII. Las autoridades migratorias que en uso de sus facultades y funciones tengan alguna diligencia migratoria por desahogar con un extranjero, deberán verificar que dicha persona no cuente con registro de control migratorio en las bases de información migratoria; por lo que, en caso de que exista una coincidencia, deberán informar al Centro Nacional de Alertas y acatar el procedimiento señalado en el presente artículo.

Para el adecuado funcionamiento y control de este procedimiento, las Direcciones Generales y Delegaciones Federales deberán designar enlaces con el Centro Nacional de Alertas, a efecto de realizar las consultas correspondientes; asimismo, se deberá señalar las cuentas de correo electrónico autorizadas para requerir dicha información.

Artículo 13. La modificación o cancelación de un registro de control migratorio, únicamente podrá ser solicitado por la autoridad que originariamente solicitó su inclusión en las listas de control.

Artículo 14. En caso de que se requiera la modificación de un registro de control migratorio, la autoridad solicitante deberá proporcionar por escrito la siguiente información:

- I. Motivación y fundamentación de la solicitud de modificación.
- II. Soporte documental que generó la solicitud de modificación.

Artículo 15. Cuando se requiera cancelar algún registro de control migratorio de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se deberá señalar el supuesto con el cual se extingue el registro de control migratorio y formular por escrito la solicitud, con la siguiente información:

- I. La fecha en la que surte efectos la cancelación del registro de control migratorio.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

Cuando la solicitud cumpla con los requisitos, el registro de control migratorio será cancelado, notificándose vía electrónica al peticionario sobre la cancelación del mismo y el expediente será cerrado y turnado al Archivo Migratorio.

Serán causales de cancelación, además, la resolución emitida por la instancia que solicitó inicialmente su activación, mediando para cada caso la documentación que soporte dicha resolución; por expiración, para aquellos casos en que se cumpla el plazo señalado en la solicitud inicial; o por acuerdo con las instancias que solicitaron el establecimiento del registro de control migratorio.

Para aquellos casos en que no exista una temporalidad explícita en la solicitud que dio inicio al mismo, por cumplimiento de alguna condición resolutoria en la solicitud inicial de establecimiento, o por existir instrumento de revocación que para todo caso deberá argumentar el motivo de la revocación desde una perspectiva que implique la exigencia del interés público.

Artículo 16. Todas las disposiciones administrativas que versen sobre el establecimiento de registros de control migratorio o alertas migratorias quedarán sin efectos a partir del siguiente día hábil posterior a la recepción de la presente circular; en sus respectivas áreas, los titulares de cada una de las unidades administrativas tendrán la obligación de transmitir la presente circular en un término no mayor de cuarenta y ocho horas a sus subordinados.

Artículo 17. La contravención al presente oficio-instrucción, dará lugar a la actualización de los supuestos contenidos en las fracciones I, II y IV del artículo 140 de la Ley de

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014

"2014, Año de Octavio Paz"

México, D. F. a 10 de octubre de 2014.

Asunto: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

OFICIO INSTRUCCIÓN No. INM/0204/2014
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN
MÉXICO, D. F. A 10 DE OCTUBRE DE 2014.
ASUNTO: Normas, Métodos y Procedimientos
Técnicos para la Incorporación de Registros de
Control Migratorio a las Bases de Información
Migratoria.

Migración, con independencia del incumplimiento del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

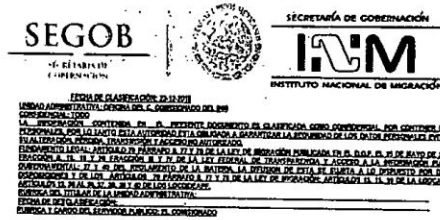
Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
COMISIONADO.

ARDELIO VARGAS FOSADO.

C.c.p. Titular del Órgano Interno de Control - Para su conocimiento - Presente.
C.c.p. Lic. Rogelio Vallos Rosas, Director General de Administración - Para su conocimiento.
C.c.p. Lic. Mario Madrazo Ubach, Director General de Control y Verificación Migratoria - Para su conocimiento.
C.c.p. Lic. María Fernanda García Villalobos Haddad, Directora General de Regulación y Archivo Migratorio - Para su conocimiento.
C.c.p. Lic. Ana Cecilia Oliva Balcarcel, Directora General de Protección al Migrante y Vinculación - Para su conocimiento.

2015.



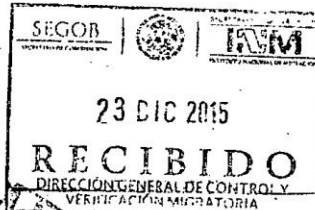
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
 INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
 OFICINA DEL COMISIONADO.

OFICIO No. INM/ 157 /2015: 0169

"2015. Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

México, D.F., a 23 de diciembre de 2015.

CC. DIRECTORES GENERALES,
 DIRECTORES GENERALES ADJUNTOS,
 DELEGADOS FEDERALES, SUBDELEGADOS FEDERALES,
 DELEGADOS LOCALES Y SUBDELEGADOS LOCALES,
 DIRECTORES, SUBDIRECTORES Y
 JEFES DE DEPARTAMENTO.
 PRESENTE.



De conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Resolución 1624 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 5261ª Sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2005; y los artículos 1, 17 y 27, fracción XXXIII de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal; 1, 2, 3 y 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 2, 3, 4, 7, 20, 43, 48, 49, 64, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 87, 103 y 104 de la Ley de Migración; 1, 2, 3; fracciones I, II, III, XIV, XXI, XXV, 54, 55, 58, 60, 62, 65, 66, 70, 76, 81, 89, fracción IV, 95, 96, 97, 98, 100 fracción III, 136 fracción III, 146, 194, 242, 243 y 244, fracción III y IV del Reglamento de la Ley de Migración; 1, 3, fracción I, 5, 6; fracción II de la Ley de Seguridad Nacional; 5 fracción II de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y 78 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; Segundo fracciones IV y V del Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, y

CONSIDERANDO

1. Que en términos de la Ley de Seguridad Nacional, se define como Seguridad Nacional las acciones de manera inmediata y directa, para efecto de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
2. Que el Instituto Nacional de Migración fue reconocido como una instancia de Seguridad Nacional a fin de proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de la inteligencia y contrainteligencia que realicen las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional.
3. Que la Ley de Migración prevé las causas por las cuales la autoridad migratoria podrá negar la expedición de visa, la internación regular a territorio nacional o la permanencia de extranjeros.
4. Que corresponde al Instituto Nacional de Migración, establecer, previa opinión de las instancias competentes, las normas, métodos y procedimientos técnicos para que se incorporen a las listas de control migratorio y se actualicen los registros que aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las demás autoridades competentes, con



FORMA DE CLASIFICACIÓN DE LOS DATOS PERSONALES... LA INFORMACIÓN CONTIENE EN SU CONTENIDO DATOS PERSONALES... SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

- I) La orden de salida del país emitida a un extranjero;
II) Por negativa en la autorización de visado;
III) Por su rechazo en punto de internación;
IV) A efecto de que se informe a determinado servidor público o autoridad facultados, sobre la internación, permanencia o salida de mexicanos y extranjeros de territorio nacional;
V) Por evasión de control migratorio, respecto de extranjeros que habiendo estado presentados en estación o estancia migratoria se sustrajeron de la misma, o;
VI) Por haber presentado en una solicitud anterior, información falsa o exhibido documentación apócrifa, alterada o legítima pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta.

En caso de detectarse en una oficina de trámites, a un extranjero que cuente con una alerta informativa con motivo de haber recibido una orden de salida y no acredite tener un ingreso regular posterior, se procederán a su inmediata presentación en términos del penúltimo párrafo del artículo 146 del Reglamento de la Ley de Migración.

- II. Nivel de riesgo: Los Registros de Control se clasifican de acuerdo a los siguientes niveles, que determinan su tipo de riesgo.
a. Alta: Cuando el registro es derivado de actividades de terrorismo, delincuencia organizada / mediante resoluciones de carácter judicial, ya sea tanto federal o local, como internacional.
b. Media: Cuando el registro es derivado de resoluciones judiciales y/o administrativas que impliquen la aplicación de sanciones no privativas de libertad o una de la libertad de tránsito y
c. Baja: Cuando el registro es derivado de resoluciones administrativas de diligencias migratorias asociadas a procedimientos regulatorios y de control migratorio.
III. Revisión de perfil y documentos: La que se realiza a fin de obtener mayor información respecto de los motivos de la internación, permanencia o salida de extranjeros y mexicanos de territorio nacional, así como verificar la documentación que presentan.

Artículo 3. Los registros de control migratorio, podrán ser solicitados por funcionarios del Instituto Nacional de Migración o por las autoridades facultadas para ello.

La información contenida en las bases de datos dispuestas para tales efectos, será administrada por la Dirección General de Control y Verificación Migratoria a través de la Subdirección del Centro Nacional de Alertas; no obstante, conforme a lo dispuesto en la norma vigente, las instancias y autoridades que soliciten la incorporación de información en las bases de datos correspondientes, serán las responsables de la misma, así como de su actualización y cancelación.

Artículo 4. Para los efectos del artículo anterior, las autoridades facultadas se dividen en:

- I. Internacionales:
a. Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas;

SEGOB



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
ESTABLECIMIENTO DE REGISTRO DE CONTROL MIGRATORIO DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICINA DEL COMISIONADO.

OFICIO No. INM/ 157 /2015.

2015. Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón*

III. Para la Dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia y las Delegaciones Federales, relativo a asuntos jurídicos;

- a. Copia de la resolución del recurso;
- b. Copia de la querrela;
- c. Copia de la solicitud, resolución o sentencia de instancias judiciales.

Ninguna Delegación Federal del Instituto, podrá responder a solicitudes formuladas por particulares o por instancias externas, facultadas o no, con respeto al establecimiento, modificación o cancelación de registros de control migratorio y de solicitudes de flujos migratorios. Estas deberán ser canalizadas a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria. La inobservancia de esta disposición podrá ser motivo de inicio de procedimiento disciplinario en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través del Órgano Interno de Control (OIC) del Instituto, sin perjuicio de las demás acciones jurídicas a que el hecho hubiera dado lugar.

Artículo 7. El Instituto, podrá recibir solicitudes de establecimiento de registros de control migratorio por parte de autoridades externas, siempre que las solicitudes se realicen por escrito y se encuentren fundadas y motivadas.

En caso de que la solicitud no reúna los requisitos necesarios, la subdirección del Centro Nacional de Alertas deberá hacer del conocimiento de la parte interesada dicha circunstancia, señalando los requerimientos necesarios para subsanar la petición, concediéndole un plazo razonable para que, en la medida de sus posibilidades se dé cumplimiento.

Si a juicio de la autoridad migratoria la solicitud formulada es improcedente por carecer de fundamentación, motivación o porque la información proporcionada impide la plena identificación de la persona motivo del registro de control migratorio, deberá hacerse del conocimiento de la instancia solicitante los motivos por los cuales no se establezca el registro solicitado.

CAPÍTULO II DEL PROCEDIMIENTO DE ESTABLECIMIENTO DE REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO

Artículo 8. Cuando de la presentación de un extranjero se resuelva una orden de deportación, invariablemente deberá de remitirse copia de la misma al Centro Nacional de Alertas, a efecto de que se establezca la alerta correspondiente a la restricción de ingreso a territorio nacional. Igualmente, en el caso de evasión de extranjeros presentados en las Estaciones o Estancias Migratorias del Instituto, se remitirá la información correspondiente para el establecimiento de la alerta respectiva, o cuando se haya otorgado en custodia y se sustraiga de la obligación de firma en el libro de control de extranjeros correspondientes.

Artículo 9. Las solicitudes que cumplan con las formalidades requeridas les asignarán un folio de ingreso, emitiéndose el registro de control migratorio correspondiente y asignándole un nivel de riesgo, de conformidad con el numeral II del artículo 2 del presente oficio-instrucción y de acuerdo con la información contenida en la solicitud.



COPIA DE CLASIFICACIÓN 23-13-2015
UNIDAD ADMINISTRATIVA SECCIÓN DEL C. COMISIONADO DEL INM
CONTENCIONA: 1000
LA INFORMACIÓN CONTIENE UN A PRESUNTO DOCUMENTO DE CLASIFICACIÓN COMO CONFIDENCIAL POR CONTENER DATOS PERSONALES, POR LO TANTO ESTA AUTOPROTEGIDA PARA GARANTIR LA PRIVACIDAD DE LOS DATOS PERSONALES ENTENDIENDO EL ALTO NIVEL DE PROTECCIÓN, TRANSMISIÓN Y ACCESO NO AUTORIZADO.
EMPAREJADO LEGISLATIVO: PROYECTO 1771 DE LA LEY DE BARRERAS PUBLICAS DE EL D.O.F. DE 06 DE JUNIO DE 2014, FRACCIÓN II, III Y IV DE LA LEY FEDERAL DE TRANSNACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GOBIERNAL, II, III Y IV DE LA LEY FEDERAL DE TRANSNACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GOBIERNAL Y DE LOS ARTICULOS 17, 18 Y 19 DE LA LEY DE BARRERAS PUBLICAS DE EL D.O.F. DE 06 DE JUNIO DE 2014, FRACCIÓN II, III Y IV DE LA LEY FEDERAL DE TRANSNACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GOBIERNAL, II, III Y IV DE LA LEY FEDERAL DE TRANSNACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GOBIERNAL.
NOMBRE DEL TITULAR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA:
FICHA DE REGISTRO DE DATOS:
BORRASA EL CARGO DEL SECCIONARIO DEL C. COMISIONADO

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.
OFICINA DEL COMISIONADO.
OFICIO No. INM/ 157 /2015.

0172

"2015. Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

Artículo 10. El establecimiento de registros de control migratorio, no será procedente en casos en que éstas sean solicitadas por particulares o por informes de Inteligencia; en el caso de los particulares deberán acudir a las instancias correspondientes, a fin de tramitar conforme a derecho lo que cada caso particular requiera para que la autoridad competente en la materia solicite la emisión o baja del registro de control migratorio correspondiente.

**CAPÍTULO III
DEL SEGUIMIENTO, MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN DE
LOS REGISTROS DE CONTROL MIGRATORIO**

Artículo 11. Las consultas relativas a los registros emitidos en las Listas de Control, sólo podrán hacerse por autoridad facultada y deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- I. Estar formulado por escrito y por autoridad facultada.
- II. Señalar claramente el motivo de la consulta.
- III. En los casos en que la solicitud se realice mediante correo electrónico, éste deberá realizarse de la cuenta institucional del servidor público requirente; en caso de que dicha cuenta sea concentradora deberá incluir el nombre completo, cargo, área de adscripción y teléfono del servidor público que lo solicita.

Artículo 12. En el caso de que se suscite una alerta migratoria, el personal migratorio en ejercicio de sus funciones deberá seguir el siguiente procedimiento:

- I. Notificar de inmediato al Centro Nacional de Alertas Migratorias.
- II. Una vez recibida la notificación, el Centro Nacional de Alertas se pronunciará sobre la coincidencia del registro de control migratorio.
- III. En caso de que la alerta sea positiva, se hará del conocimiento de manera inmediata a la autoridad que requirió el registro de control migratorio, a fin de que pronuncie respecto de su vigencia.
- IV. El Centro Nacional de Alertas, proporcionará la información contenida en el registro de control, a efecto de que la autoridad migratoria que detectó resuelva el procedimiento pendiente conforme a derecho.
- V. La autoridad que tomó conocimiento de la alerta, será la encargada de cumplir con la instrucción del registro de control migratorio, para lo cual deberán de informar al Centro Nacional de Alertas, las acciones y resolución final recaída con motivo del cumplimiento de la instrucción, remitiendo copia de la evidencia documental recabada.
- VI. Toda omisión en el debido cumplimiento de la instrucción, en la notificación al Centro Nacional de Alertas, respecto a la coincidencia o exceso en el uso de las facultades por parte del personal responsable del cumplimiento de la instrucción del registro de control migratorio, será motivo de inicio de procedimiento disciplinario en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a través del

SEGOB

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

INM

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

FECHA DE CLASIFICACIÓN: 12-12-2015
UNIDAD ADMINISTRATIVA: OFICINA DEL COMISIONADO DEL INM
CONTENIDO: TODA LA INFORMACION CONTENIDA EN EL PRESENTE DOCUMENTO SE CLASIFICA COMO CONFIDENCIAL POR CONTENER DATOS PERSONALES, POR LO TANTO ESTA INFORMACION ESTA DESTINADA A GARANTIZAR LA FIDELIDAD DE LOS DATOS PERSONALES DE SUJETO EN ALIMENTACION PERSONAL, TRAMITACION Y ACCESO DE INFORMACION.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

OFICINA DEL COMISIONADO.

OFICIO No. INM/ 157 /2015.

0173

"2015. Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"

registro de control migratorio o bien por considerarse que el registro correspondiente carece de sustento jurídico.

Para aquellos casos en que no exista una temporalidad explícita en la solicitud que dio inicio al mismo, por cumplimiento de alguna condición resolutive en la solicitud inicial de establecimiento, o por existir instrumento de revocación que para todo caso deberá argumentar el motivo de la revocación desde una perspectiva que implique la exigencia del interés público.

Artículo 16. En aquellos casos en que en el ejercicio de sus atribuciones, la autoridad migratoria detecte la existencia de una homonimia causada por la coincidencia plena o parcial de los datos de una persona con algún registro de control migratorio, pero que no se haya emitido expresamente en contra suya; los puntos de internación, las Direcciones Generales Facultadas o las Oficinas de Trámites, en coordinación con la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, podrán recabar información sobre particulares para que ésta última determine las acciones susceptibles de aplicación, sin perjuicio de que la persona motivo de éstas pueda ser incluida de manera posterior en las listas de control por cualquiera de los motivos que ya se han señalado.

Artículo 18. Las disposiciones administrativas que versen sobre el establecimiento de registro de control migratorio o alertas migratorias quedarán sin efectos a partir del siguiente día hábil posterior a la recepción de la presente circular; en sus respectivas áreas, lo titulares de cada una de las unidades administrativas tendrán la obligación de transmitir la presente circular en un término no mayor de cuarenta y ocho horas a sus subordinados, recabando las constancias correspondientes.

Artículo 19. La contravención al presente oficio-instrucción, dará lugar a la actualización de los supuestos contenidos en las fracciones I, II y IV del artículo 140 de la Ley de Migración, con independencia del incumplimiento del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE EL COMISIONADO

ARDELIO VARGAS FOSADO

Anexo 5. Convenio de colaboración que celebran por una parte, la Secretaría de Seguridad Pública, y por otra parte, la Secretaría de Gobernación.

CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN POR UNA PARTE, LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "SSP", REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL ING. FRANCISCO NIEMBRO GONZÁLEZ, EN SU CARÁCTER DE SUBSECRETARIO DE EVALUACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, ASISTIDO POR EL LIC. JOSÉ ANTONIO RIVERA REYNOSO, DIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA PLATAFORMA MÉXICO, Y POR OTRA PARTE, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARÁ "SEGOB", REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR EL SUBSECRETARIO DE POBLACIÓN MIGRACIÓN Y ASUNTOS RELIGIOSOS, LIC. FLORENCIO SALAZAR ADAME, ASISTIDO EN ESTE ACTO POR LA COMISIONADA DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, EN LO SUCESIVO "INM", LIC. MARÍA GUADALUPE CECILIA ROMERO CASTILLO, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.

CONSIDERACIONES

- I. Que la Ley de Seguridad Nacional tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, así como la forma y los términos en que las autoridades de las Entidades Federativas y los Municipios colaborarán con la Federación en la tarea de regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.
- II. Que de conformidad con el Artículo 3, fracción I de Ley de Seguridad Nacional, se entiende por Seguridad Nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- III. Que con base en el Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005, en su artículo 2 fracción IV, se establece que deberá proporcionar la información que posea y apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que realicen las instancias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional.

DECLARACIONES

- I. De la "SEGOB":
 - I.1. Que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, fracción I, 26 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 7 de la Ley General de Población, es una dependencia de la Administración Pública Federal.

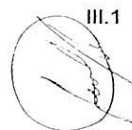

Fecha: 2004
23 de febrero de 2005

- I.2. Que para tales efectos, bajo la adscripción de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos cuenta con el Órgano Técnico Desconcentrado "INM" reconocido como Instancia de Seguridad Nacional, quien en el marco de sus atribuciones, para facilitar la gestión migratoria, se encuentra la de operar el Sistema Integral de Operación Migratoria "SIOM".
- I.3. Que su representante tiene facultades para suscribir el presente Convenio de Colaboración, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37 fracción VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- I.4. Que señala como su domicilio el ubicado en la calle de Homero 1832, colonia Los Morales, Delegación Miguel Hidalgo, Código Postal 11510, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

II. De la "SSP"

- II.1 Es una dependencia de la Administración Pública Federal centralizada, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1° de su Reglamento Interior.
- II.2 De conformidad con los artículos 3°, fracción VII, 10 fracción XVI, 14 fracción IV, V y X y 17, fracción II de su Reglamento Interior, en su estructura orgánica, se encuentra la Coordinación General de la Plataforma México, la cual tiene entre otras funciones la de diseñar, desarrollar e instrumentar el sistema informático denominado "Plataforma México", que incluya los aspectos de telecomunicaciones, informática, instalaciones técnicas, equipamiento y en general toda la tecnología que se encuentre disponible para la conformación de dicho sistema.
- II.3 Sus representantes cuentan con las facultades necesarias para suscribir y dar cumplimiento al presente instrumento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 bis fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 10, fracción I, 14, y 17 del Reglamento Interior de la "SSP".
- II.4 Su Registro Federal de Contribuyentes es: SSP001201-GV8, con domicilio legal para los efectos del presente Convenio el ubicado en Av. Constituyentes No. 947, Col. Belén de las Flores, Delegación Álvaro Obregón, código postal 01110, México, D. F.

III. Conjunta de la SEGOB y SSP"

- III.1  Que para dar respuesta a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en la estrategia 7.1 referente a la Información e inteligencia que establece desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia, es necesaria la colaboración entre las partes, para formar un esquema de interconexión e intercambio de información de la Plataforma México y coadyuvar a la Seguridad Pública de la Nación.
- III.2  Que el "SIOM", es una base de datos que debe integrar la Red Nacional de información dentro del marco de la Ley de Seguridad Pública.

CLÁUSULAS:

PRIMERA.- Objeto.

El presente Convenio tiene por objeto establecer la colaboración entre el "INM" y la "SSP" para participar de manera conjunta en la operación del Sistema de Alertas Migratorias "SIOM" en el marco de la Ley de Seguridad Pública con la finalidad de llevar a cabo la actualización y operación de la lista de control de personas con antecedentes terroristas, criminales y/o delictivos del "SIOM" y del "Sistema De Alertas", a fin de impedir el ingreso o salidas de aquellas personas identificadas como tales en cualquier punto de internación y/o control que cuente con dicho sistema.

SEGUNDA.- Compromisos de "SEGOB".

La "SEGOB" a través del "INM" se compromete elaborar el "PROCEDIMIENTO DE OPERACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ALERTAS" en el cual se establecerán los lineamientos de ejecución, operación y cumplimiento del objeto del presente instrumento, tomando en consideración las opiniones de la "SSP", además de permitir el acceso del personal designado por la "SSP", a las instalaciones del Centro Nacional de Alertas y acceder al "SIOM" y al Sistema de Alertas.

TERCERA.- Compromisos de "SSP".

La "SSP", se compromete a suministrar los enlaces de telecomunicaciones respectivos al Sector Central y las oficinas del archivo histórico del "INM" para el acceso remoto a la red privada virtual del "INM", a efecto de posibilitar la conexión al "SIOM" desde las instalaciones designadas por la "SSP" para tal fin.

Garantizar la seguridad informática de los enlaces entre el "INM" y la "SSP", así como evitar la saturación del medio de comunicación, por lo que deberá contar con infraestructura de seguridad que contemple todo lo anterior, con un esquema de redundancia y alta disponibilidad (cluster), además de proporcionar los equipos de cómputo necesarios para conectarse al "SIOM", y supervisar que únicamente el personal autorizado pueda acceder al Módulo de Control Migratorio del "SIOM".

CUARTA.- De los Procedimientos de Operación y Supervisión.

Para el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Alertas, las Instituciones firmantes, se comprometen a ajustar su desempeño al documento denominado "PROCEDIMIENTO DE OPERACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ALERTAS"; mismo que formará parte integrante del presente instrumento.

QUINTA.- Supervisión.

A efecto de supervisar y vigilar el cumplimiento del presente convenio, en el ámbito de sus respectivas funciones, la "SEGOB" designa a través del "INM" a las Coordinaciones de Planeación e Investigación y de Control y Verificación Migratoria; por otra parte la "SSP", designa a la Coordinación General de la Plataforma México. En este sentido se detallan a continuación las funciones que en general deberán llevarse a cabo para tal efecto:

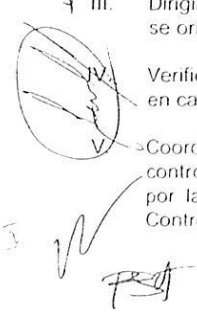


Descripción de funciones del funcionario designado por la SSP.

- I. Consolidar la función de inteligencia a nivel Interinstitucional.
- II. Dirigir al personal a su cargo para cumplir en tiempo y forma con los procedimientos que se originen derivados de una alerta.
- III. Reportar cualquier problema técnico de sistemas, hardware, red o telecomunicaciones con la plataforma México.
- IV. Establecer canales de comunicación con diferentes autoridades a efecto de simplificar el flujo de información para la correcta toma de decisiones.
- V. Elaborar reportes de inteligencia, estadísticos y de desempeño semestrales a efecto de mantener informados al Secretario de Seguridad Pública y a la Comisionada del Instituto Nacional de Migración, sobre las actividades del Centro.
- VI. Compartir información con las instancias vinculadas en el presente mecanismo, sobre patrones de comportamiento de individuos con antecedentes delictivos o terroristas.
- VII. Utilizar técnicas de administración de riesgos para proporcionar al centro habilidades tácticas en la determinación de objetivos, en apoyo a las funciones de inteligencia y seguridad del Estado.
- VIII. Consolidar la cooperación interinstitucional para asegurar una respuesta coordinada en los casos que se detecte un riesgo a la seguridad de las instituciones y del país.
- IX. Evaluar junto con las autoridades del "INM", la futura inclusión de otras instituciones que pudieran enriquecer la operación y alcance operativo del CNA, para consolidarlo como una herramienta estratégica dentro del esquema de seguridad nacional del estado mexicano.

Descripción de funciones del funcionario designado por el INM.

- I. Supervisar que el personal lleve a cabo los procesos de análisis y operación que le competen.
- II. Coordinar al personal del Centro con el personal de los puntos de internación para atender las alertas generadas y conducir al posible objetivo a Revisión Secundaria.
- III. Dirigir al personal a su cargo para cumplir en tiempo y forma con los procedimientos que se originen derivados de una alerta.
- IV. Verificar con las áreas del "INM" los datos de las alertas y los procedimientos a seguir en cada caso de ser necesario.
- V. Coordinar con el personal del centro la captura de la información en del módulo de control migratorio del Sistema Integral de Operación Migratoria, de alertas ordenadas por la Coordinación de Control y Verificación Migratoria a través de la Dirección de Control y Verificación Migratoria.



Handwritten signature and initials, including a circled 'V' and 'IV' next to the list items.

- VI. Llevar el control de acceso al Centro tanto del personal asignado por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y del Instituto Nacional de Migración, así como de los visitantes, integrando un archivo electrónico de los accesos.
- VII. Elaborar mensualmente reportes y estadísticas los cuales serán canalizados a la Comisionada, a través de las Coordinaciones de Planeación e Investigación y de Control y Verificación Migratoria.
- VIII. Compartir información con las diversas áreas del Instituto Nacional de Migración sobre individuos que por los patrones de ingreso y salida del país pudieran estar relacionados con el tráfico ilegal de migrantes.
- IX. Utilizar técnicas de administración de riesgos para proporcionar al centro habilidades tácticas en la determinación de objetivos migratorios, en apoyo a las funciones de inteligencia migratoria y seguridad del Estado
- X. Llevar una bitácora de los eventos relevantes de la operación del centro.
- XI. Ser responsable de la custodia de los expedientes y de aquellos documentos que originan y sustentan el ingreso de alertas en el Sistema Integral de Operación Migratoria.
- XII. Responsable de garantizar el adecuado funcionamiento de la comunicación del SIOM y del servidor de archivos APIS., interactuando para tal efecto con la Dirección de Informática y Telecomunicaciones de la Coordinación de Planeación e Investigación.

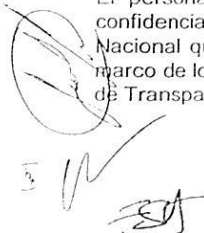
SEXTA.- Responsabilidad Laboral.

La "SEGOB" a través del "INM" y la "SSP" manifiestan que no existe relación laboral alguna, solamente relación interinstitucional de colaboración mutua para la realización del objeto materia del presente instrumento. Los recursos humanos que requiera cada una de las partes para la ejecución del objeto del presente convenio, quedarán bajo su absoluta responsabilidad jurídica y administrativa, y no existirá relación laboral alguna entre estos y la otra parte, por lo que en ningún caso se entenderán como patrones sustitutos o solidarios

SÉPTIMA.- Confidencialidad y Reserva.

"LAS PARTES" se obligan a clasificar como información reservada y/o confidencialidad, la información que intercambien y el contenido de los documentos a que su contraparte les dé acceso.

El personal autorizado de la "SSP" para acceder al "SIOM" deberá presentar carta de confidencialidad ante el "INM", respecto de la información relacionada con la Seguridad Nacional que tenga conocimiento con motivo de la ejecución del presente instrumento, en el marco de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional y de manera supletoria en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem. Below the signature, there are some additional handwritten marks and initials.

OCTAVA.- Modificaciones.

El presente Convenio podrá ser modificado de común acuerdo entre "LAS PARTES", a través del correspondiente convenio modificatorio, el cual les obligará a partir de la fecha de suscripción.

NOVENA.- Vigencia.

El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y tendrá una vigencia indefinida.

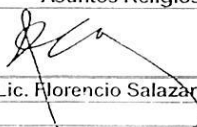
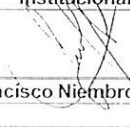
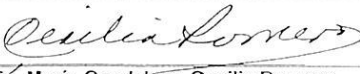

DÉCIMA.- Terminación Anticipada.

"LAS PARTES", podrán dar por terminado el presente Convenio cuando concurren razones de interés general, mediante notificación que dirija la una a la otra, por lo menos con quince días naturales de anticipación. En tal caso se tomarán las medidas necesarias para concluir los trabajos que hubieren contraído, cuidando para tal efecto adoptar las medidas para evitar perjuicios a las mismas o a terceros.

DÉCIMA PRIMERA.- Interpretación y Controversias.

El presente convenio de colaboración es producto de la buena fe, en razón de lo cual los conflictos que llegaran a presentarse, en caso de duda o controversia sobre el contenido, interpretación, ejecución y cumplimiento. "LAS PARTES", convienen en buscar la mejor solución de mutuo acuerdo y en definitiva. De no ser así, se someterán expresamente a la jurisdicción de los Tribunales Federales competentes de la Ciudad de México, renunciando al fuero presente o futuro que por cualquier causa o razón pudiera corresponderles.

Leído que fue el presente instrumento y enterados del contenido y alcance legal, "LAS PARTES", manifiestan que en su celebración no existe dolo, mala fe, o cualquier otro motivo que vicie su consentimiento, lo firman por quintuplicado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de enero de dos mil ocho.

<p>Por la SEGOB</p> <p>El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos</p>  <p>Lic. Florencio Salazar Adame</p>	<p>Por la SSP</p> <p>El Subsecretario de Evaluación y Desarrollo Institucional</p>  <p>Ing. Francisco Niembro González</p>
<p>Por el INM</p> <p>La Comisionada</p>  <p>Lic. María Guadalupe Cecilia Romero Castillo.</p>	<p>Por la Plataforma México</p> <p>El Director General Adjunto de la Plataforma México y encargado del Despacho de la Dirección General</p>  <p>Lic. José Antonio Rivera Reynoso</p>