

**PROTOCOLO PARA LA ATENCION EN  
FRONTERA DE NIÑAS, NIÑOS Y  
ADOLESCENTES EXTRANJEROS  
INDOCUMENTADOS.**

INDICE:

CAPITULO I : INTRODUCCION

CAPITULO II : REFERENCIA LEGAL Y PRINCIPIOS RECTORES

CAPITULO III : ALCANCE Y OBJETIVOS

CAPITULO IV : ACTUACION FUNCIONAL

CAPITULO V : GENERALIDADES

Protocolo de Actuación para la atención de Niños, Niñas y Adolescentes indocumentados.

**CAPITULO I - Introducción.**

La movilidad de ciudadanos en la región es un hecho indiscutible que ha ido en aumento. En esos flujos de movilidad se ha detectado la afluencia de Niños, Niñas y Adolescentes que llegan a los puntos fronterizos solos e indocumentados, por lo que resulta necesario estandarizar procedimientos ante las diversas situaciones que pueden presentarse atendiendo principalmente al resguardo del Interés Superior del Niño, Niña y Adolescente por medio de procedimientos que otorguen garantías suficientes por medio de sistemas institucionales y/o jurisdiccionales.

La problemática se genera con el incremento día a día de la llegada de Niños, Niñas y Adolescentes en esta situación, y que, como Estado, debemos atender muy especialmente a efectos de implementar adecuadamente la normativa migratoria de ingreso y egreso aplicada, haciendo hincapié en la protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el interés superior de los mismos, evitando encontrarnos en presencia de situaciones de trata y/o tráfico de personas.

Por lo expuesto, este protocolo no crea o modifica normativa sino que tiene como objeto la implementación en el territorio de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

## CAPITULO II - Referencia legal y principios rectores.

### 1.- MARCO NORMATIVO.

Ley 18.250 de fecha 6 de enero de 2008, y Decreto 394/009 de fecha 24 de agosto de 2009, Ley N° 15.977 de fecha 14 de setiembre de 1988 correspondiente a la creación del INAME, Código de la Niñez y Adolescencia Ley N° 17.823 de fecha 07 de setiembre de 2004, correspondiente al cambio de denominación de INAME por INAU, Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Opinión consultiva 21/14 (Derechos y Garantías de Niños y Niñas en el contexto de la migración y / o en necesidad de protección internacional), Ley N° 18.076 del 19 de diciembre 2006, Ley General de Derecho Internacional Privado N° 19.920 de fecha 27 de noviembre de 2020, Convenio de la Haya del 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños (Aprobado por Ley N° 18.535 de fecha 21 de agosto de 2009), Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores de 1989 (Aprobada por Ley N° 17.335 de fecha 17 de mayo de 2001, Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores 1994 (Ley N° 16.860 de fecha 09 de setiembre de 1997).

A nivel más operativo, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM) y la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) aprobaron la Guía Regional del MERCOSUR para identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes.

La Guía Regional ha sido diseñada en base al marco jurídico Internacional y Regional vigente, y las obligaciones del Derecho Internacional y Regional de los Derechos Humanos, los derechos del

Niño, Niña y Adolescente y el Derecho Internacional de los refugiados.

La misma tiene como objetivo establecer criterios y pautas de acción comunes para la identificación de situaciones de vulneración de derechos o necesidades internacionales de protección de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes, por parte de autoridades estatales, así como articular los mecanismos adecuados de derivación y referencia de los casos para la atención y cuidados por parte de los organismos competentes de protección de los derechos de la Niñez.

Establece la ponderación de determinados elementos cuyo listado no es exhaustivo ni jerárquico, que se deben tener en cuenta sin discriminación y aplicar en la medida que sea pertinente al caso particular:

- 1) La opinión del Niño, Niña o Adolescente, de acuerdo a su autonomía progresiva.
- 2) La identidad del Niño, Niña o Adolescente: que abarca características como el sexo, la orientación sexual, el origen, nacionalidad, religión y las creencias, la identidad cultural y la personalidad.
- 3) La preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones.
- 4) El cuidado, protección y la seguridad del Niño, Niña y Adolescente para su bienestar.
- 5) La situación de vulnerabilidad.
- 6) El derecho a la salud y a la educación.
- 7) La identificación y documentación.

Las medidas que deberán considerarse especialmente por parte de los organismos de protección de la Niñez para la determinación del interés superior del Niño, Niña y Adolescente en

articulación con los organismos migratorios abarcan:

a) Cuáles son las medidas de protección y cuidado adecuadas e inmediatas a implementar ante situaciones de riesgo o abuso, o ante necesidades apremiantes de Niños, Niñas o Adolescentes migrantes, en particular aquellos no acompañados.

b)Cuál es la solución más pertinente a mediano o largo plazo.

c) Cuáles son las medidas necesarias a implementar de forma que se concilie con el respeto de todos sus derechos.

Dentro del capítulo de garantías procesales, el punto 5.4 menciona la especialización de los funcionarios competentes. Es decir los procedimientos deberán ser efectuados por personal especializado o capacitado en temáticas de infancia o de protección de los derechos del Niño, Niña y Adolescente.

Dentro del mismo capítulo el punto 5 hace referencia al patrocinio jurídico o asistencia letrada a lo largo de los procedimientos previstos.

El punto 6 establece la asignación formalmente de un tutor en caso de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes que se encuentren no acompañados o separados de su familia, tan pronto como sea posible.

También cabe resaltar la asistencia consular y salvaguardas de confidencialidad. En este punto se destaca la necesidad de informar a las representaciones consulares del país de origen del Niño, Niña y Adolescente sin dilación toda vez que el Niño, Niña y Adolescente requiera dicha asistencia y en particular, en casos de Niños, Niñas y Adolescentes separados de su familia o no acompañados, para que dichas autoridades también tomen las medidas de protección apropiadas (recabar o emitir documentación).

Asimismo, deberá respetarse la confidencialidad en aquellas situaciones de Niños, Niñas y Adolescentes o sus familiares sean solicitantes de refugio, especialmente con relación a las autoridades de su país de origen.

Establece como prioritaria la determinación de si se trata

de un Niño, Niña o Adolescente no acompañado o separado, y la identificación de situaciones de vulneración de derechos.

Términos de referencia aplicables al Presente Protocolo

- a) Niño, Niña y/o Adolescente acompañados de su o sus representantes legales (conforme la representación legal del país de origen);
- b) Niño, Niña y/o Adolescente acompañados de uno de sus representantes legales, con la debida autorización del otro o con la respectiva documentación que acredite que la representación la ejerce unilateralmente;
- c) Niño, Niña y/o Adolescente acompañados de uno de sus representantes legales, sin la debida autorización del otro;
- d) Niño, Niña y/o Adolescente acompañados de terceros mayores de edad debidamente autorizados por su o sus representantes legales;
- e) Niño, Niña y/o Adolescente solos. Esto incluye que estén "solos" estrictamente o "acompañados" afectiva o socialmente por otros menores de edad o por mayores de edad que sean familiares, amigos, conocidos, etc., pero que no tengan un vínculo jurídicamente relevante con estas personas.

## **2.- PRINCIPIOS RECTORES.**

Como principios rectores se destacan: el interés superior del Niño, Niña o Adolescente, igualdad y no discriminación, protección especial, principio de unidad familiar, de no devolución, de no privación de libertad, entre otros.

### **Interés Superior del Niño, Niña y Adolescente.**

La evaluación del interés superior debe integrarse de manera adecuada y sistemática en todas las medidas de las instituciones públicas y decisiones particulares de autoridades administrativas que afecten directa o indirectamente a los Niños, Niñas y

Adolescentes, incluyendo las decisiones de las autoridades administrativas relativas al asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad.

La Guía regional establece que: "La CDN en su artículo 3 otorga al Niño el derecho a que se considere y tenga en cuenta de manera primordial su interés superior en todas las medidas o decisiones que le afecten, tanto en la esfera pública como en la privada, y su objetivo es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo integral del Niño. El concepto se incorpora en la Guía en sus tres dimensiones: como derecho sustantivo del Niño y garantía de que su interés superior sea una consideración primordial; como principio jurídico interpretativo fundamental que implica que se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el Interés Superior del Niño; y como norma de procedimiento, por lo que en todo proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones para el Niño, sin perjuicio de las garantías procesales."

### **Igualdad y No Discriminación.**

Respecto a este Principio la Guía Regional establece: "Uno de los principios claves en materia de protección de derechos humanos es el de la igualdad y la no discriminación, que prohíbe efectuar distinciones cuyo impacto sea negativo en el reconocimiento y ejercicio de los derechos en razón de la nacionalidad, el país de origen, o la condición migratoria de los Niños y Niñas o de sus padres. De ahí que los Niños y las Niñas migrantes no sólo deben gozar de políticas de protección en el Estado en cuya jurisdicción se encuentren sino que las políticas migratorias -al igual que el resto de las políticas- deben asegurar los principios de la CDN en cualquier acto, medida o decisión que pudiera afectar los derechos

del Niño”.

### **Protección Especial.**

Respecto a este Principio la Guía Regional establece: “Este principio requiere considerar un enfoque diferenciado en las normas y en las políticas que dé cuenta de la situación de desigualdad estructural en que pueden encontrarse ciertos grupos o colectivos sociales, en particular los Niños, Niñas y Adolescentes. En este caso cabe ubicar la situación de particular desigualdad fáctica en que se encuentran los Niños y Niñas migrantes. Por lo tanto, corresponde la aplicación a éstos de todos los derechos que corresponden por su condición de Niñas, Niños y Adolescentes, con independencia y sin distinción de su nacionalidad o condición de apátrida o su situación migratoria. Este principio de especialidad implica también la prioridad del marco normativo e institucional de protección integral de la infancia (o sistema de protección de los derechos de la Infancia o Niñez) por sobre las políticas y la normativa, significando que en los procedimientos migratorios, se considere primordialmente la condición de Niño antes de la situación migratoria. Los Niños y las Niñas migrantes no sólo deben gozar de políticas de protección en el Estado en cuya jurisdicción se encuentren, sino que las políticas migratorias -como cualquier otra- deben asegurar los principios de la CDN en cualquier acto, medida o decisión que pudiera afectar sus derechos.”

### **Principio de Unidad Familiar.**

Respecto a este Principio la Guía Regional establece: “El principio de la unidad familiar establece que todos los Niños y las Niñas tienen derecho a tener una familia, y las familias tienen derecho a cuidar de sus Niños, e incluye el derecho a la

reunificación familiar. Los Niños no acompañados o separados deben tener acceso a mecanismos destinados a reunirlos con sus padres o sus tutores legales o sus cuidadores, tan rápido como sea posible.”

### **Principio de No Devolución.**

Respecto a este Principio la Guía Regional establece: “El Artículo 33 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados contiene la obligación de no devolución o prohibición de la expulsión por la que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión, o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”. La protección contra la devolución también es aplicable a las personas que llegan a la frontera, por lo tanto este principio implica el de no rechazo en frontera, en relación con las personas que puedan ser sometidas a persecución si se les regresa a su país de origen o residencia habitual. A su vez, este principio es aplicable independientemente de si las personas han sido o no reconocidas formalmente como refugiadas. El principio ha evolucionado desde la adopción de la Convención en 1951, con su inclusión en otros instrumentos de derechos humanos, para convertirse en una norma de carácter absoluto, que no admite excepción ni derogación alguna, que obliga a los Estados a no devolver a ninguna persona a un país si esto implicara un riesgo de sufrir graves violaciones a sus derechos humanos, en particular a su vida, libertad o integridad física.”

## **Principio de No Privación de Libertad.**

Respecto a este Principio la Guía Regional establece: "Es un estándar fundamental para garantizar los derechos de los Niños y las Niñas migrantes, en conjunción con las obligaciones del Estado de adoptar medidas especiales de protección, adecuadas a la situación particular de los Niños y las Niñas. Implica la prohibición de la privación de la libertad, en las distintas formas o denominaciones que pueda adoptar localmente, a los Niños y las Niñas migrantes, especialmente si se trata de Niños no acompañados, por motivos relacionados exclusivamente con su ingreso o permanencia irregular en el territorio de otro Estado."

## **CAPITULO III - ALCANCE Y OBJETIVOS.**

### **1) Alcance.**

Destinado a orientar los procedimientos de los Organismos responsables de la atención de Niños, Niñas y Adolescentes en razón de competencia estableciéndose procedimientos de acción de los organismos involucrados a efectos de que los funcionarios responsables al momento de detectar una situación que involucre la presencia de Niños, Niñas y Adolescentes.

### **2) Objetivos Generales:**

Definir los criterios de actuación que deberán cumplirse cuando se esté en presencia de Niños, Niñas o Adolescentes indocumentados o en situación de documentación irregular o incompleta por parte de cualquier autoridad perteneciente al Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores o del Instituto del

Niño y Adolescente del Uruguay (en adelante INAU), a fin de brindar atención y cuidado, velando por el Interés Superior del Niño.

La instrumentación de mecanismos adecuados que habiliten el ingreso condicional al país de los mismos en caso de así corresponder, así como también su inmediata derivación y referencia hacia los organismos competentes en materia de protección de derechos de la Niñez y Adolescencia y tender a su regularidad migratoria.

#### **CAPITULO IV - ACTUACION FUNCIONAL.**

##### **1. Procedimiento.**

##### **1.1.- Ingreso por razones humanitarias de Niño, Niña y/o Adolescente con acompañantes no relevantes jurídicamente.**

A) Al realizar el control migratorio, cuando el inspector actuante tome conocimiento de que un Niño, Niña o Adolescente no posee documento hábil de viaje, procederá a realizar un Desembarco Condicional, al amparo del artículo 44 de la Ley 18.250, el cual autoriza el ingreso condicional al país de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, por existir razones excepcionales de índole humanitaria.

B) Seguidamente, si el Niño, Niña o Adolescente se encuentra acompañado y no se puede acreditar su vínculo con la persona que lo acompaña a los efectos de este protocolo se considera que el Niño, Niña y/o Adolescente ingresa solo, el funcionario o funcionaria deberá tomar una **declaración jurada** a dichas personas, consignando el nombre completo de las mismas, sus documentos de viaje, la relación que expresan tener con el Niño, Niña o Adolescente, nombre completo del mismo, edad,

nacionalidad, la procedencia, el destino, la intención de radicarse en el país, el domicilio donde se instalarán en las próximas horas, nombre de personas de contacto en el país y domicilios si se contare, y la captura de su huella dactilar de la persona/s mayor de edad y del Niño/a o Adolescente respectivo, así como consultar al SGSP (Sistema de Gestión de Seguridad Pública) que dispone los medios informáticos de la DNM. Asimismo, deberán aportar un número de teléfono, un domicilio electrónico, el cual será medio hábil para realizar las notificaciones correspondientes. La declaración contendrá el consentimiento expreso de adoptar este medio para las comunicaciones (artículo 26 y 28 del Decreto 276/013). Se acompañará copia fiel del testimonio de partida de nacimiento que porte y/o de cualquier otro documento con el que se cuente en relación al mismo.

En la misma, se establecerá que estos deberán concurrir a la oficina de INAU más próxima al domicilio donde residirán, el día hábil inmediato siguiente al ingreso, y en horario de oficina de 9 a 17hs, teniendo presente que en caso de pretender egresar del país deberá hacerlo portando documento hábil de viaje, las correspondientes autorizaciones y demás documentación requerida. La Declaración jurada deberá ser firmada por las personas que ingresan con el/los Niño/s, Niña/s y/o Adolescente/s y por el funcionario/a migratorio, consignando contrafirma, fecha y hora.

Dicha comparecencia lo será a fin de obtener la asistencia necesaria que permita atender la situación de vulnerabilidad en la que se presenta el Niño, Niña o Adolescente, por encontrarse indocumentado. Se le proporcionará un listado de la ubicación y teléfono de las diferentes oficinas de INAU y se le indicará cuál es la más próxima al lugar donde se instalarán.

En la declaración jurada se consignará la disposición del Art. 239

del Código Penal, ***"Su declaración está sujeta a las disposiciones del art. 239 del Código Penal, el cual prevé que " Falsificación ideológica por un particular: el que con motivo del otorgamiento o formalización de un documento público, ante un funcionario público, prestare una declaración falsa sobre su identidad o estado o cualquier otra circunstancia de hecho, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión".***

El original quedará en la Inspectoría, con copia de los documentos de viaje y del testimonio de la partida de nacimiento de existir; una vía se remitirá a los correos de DNM, INAU y MRREE (Dpto. de Residencia) aportados, y se le extenderá a los pasajeros un testimonio, como copia fiel, de la declaración recibida.

C) El/la funcionario/a de la Dirección Nacional de Migración realizará inmediatamente la comunicación a DNM y MRREE, por medio del correo electrónico que se fije a esos efectos y al I.N.A.U. mediante mail y comunicación telefónica, acompañando la declaración jurada referenciada y documentos adjuntos, a efectos de continuar con el proceso de determinación del vínculo y el procedimiento necesario que permita atender su vulnerabilidad. En los casos de así corresponder, dicha institución deberá judicializar la situación a fin de brindar todas las garantías necesarias para su protección.

D) El I.N.A.U., será el encargado de realizar la evaluación inicial, tomando en consideración la especialización en la materia, la normativa internacional y nacional mencionada en este Protocolo y la Guía Regional del Mercosur para la identificación y atención de necesidades especiales de protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes migrantes, a efectos de evaluar el interés superior del Niño, Niña y Adolescente y determinar si el mismo se encuentra en situación de vulneración de derechos, así como también establecer si se encuentra separado/a o no acompañado/a para proceder en consecuencia, poniendo en

conocimiento al Juez de familia en todos los casos además de derivar a DNM o al MRREE en los casos que se manifieste intención de radicación en el país a efectos de que el organismo correspondiente efectúe las gestiones con los interesados para la tramitación de su residencia legal, según la situación de cada caso.

Sin perjuicio de lo cual, indicará a las personas que pueden concurrir a la Sede de su Representación Diplomática acreditada en el país para obtener la documentación que acredite el vínculo. Sugiriéndose la obtención de un certificado de matrícula consular u otro documento similar que el consulado correspondiente expida, con foto y nombre de los padres. En el caso de que se obtenga la documentación necesaria se los derivará a DNM o MRREE conforme corresponda.

En caso de no concurrencia a las Oficinas de INAU, luego de intentar contactar a los interesados, el Instituto así lo consignará y pondrá en conocimiento a las autoridades judiciales o del Ministerio Público y a la Dirección Nacional de Migración a los efectos de dar intervención a las Autoridades competentes, quién recabará información sobre los mismos, en cuanto a su situación migratoria (solicitantes de la condición de refugio o de residencia).

En el caso de que las personas se presenten ante el MRREE - Residencias, este departamento comunicará al INAU y a la DNM, sugiriendo que se presenten ante la Sede de su Representación Diplomática acreditada en el país para obtener la documentación que acredite el vínculo. Dependiendo de la nacionalidad de la persona, se le sugerirá solicitar el certificado de matrícula consular o el documento que el consulado de su país emita, con foto y nombre de los padres. En el caso de Niños/as Adolescentes de otra nacionalidad el documento que el Consulado respectivo emita.

En el caso de comparecer, si detecta vulneraciones de derechos a Niños, Niñas y Adolescentes dará cuenta a la Dirección Nacional de Migración y en forma inmediata a la Sede Judicial competente en el territorio.

**1.2.- Ingreso por razones humanitarias de Niño, Niña y Adolescente sin acompañantes.**

A) Al realizar el control migratorio, cuando el inspector actuante tome conocimiento de que un Niño, Niña o Adolescente no posee documento hábil de viaje, procederá a realizar un Desembarco Condicional, al amparo del artículo 44 de la Ley 18.250, el cual autoriza el ingreso condicional al país de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, por existir razones excepcionales de índole humanitaria.

B) Inmediatamente dará intervención a las Autoridades Competentes para asegurarla protección de los derechos del Niño, Niña o Adolescente y resolver sobre su situación. En tal sentido, se llamará a la **Oficina del INAU más próxima**, conforme listado de teléfonos y direcciones aportadas por la Institución, que se acompaña al presente. Se dejará constancia en el cuaderno de novedades respectivo el día y hora del llamado, persona que respondió, respuesta brindada y hora de derivación del Niño, Niña y Adolescente, bajo recaudo que acreditará tal extremo, todo lo cual deberá realizarse con la máxima celeridad, atendiendo la protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. En caso de no obtener respuesta con la prontitud que la situación requiere, se procederá a informar a la Autoridad competente, según el punto de ingreso, a fin de proceder en consecuencia dando cuenta a la justicia, siempre atendiendo el principio del interés

superior del Niño, Niña y Adolescente.

**1.3.-Ingreso con dudas sobre situación legal, (trata/tráfico de personas) o documental.**

En aquellos casos en que el inspector tenga claras sospechas de vulneración de derechos del Niño, Niña y Adolescente, y a efectos de brindarle las mayores garantías, en protección del interés superior de los/as mismos/as, procederá a realizar el ingreso condicional al amparo del artículo 43 de la Ley 18.250, reteniendo la documentación presentada por las personas que lo acompañan, enterando inmediatamente a la Autoridad competente, elevando los antecedentes respectivos y aplicando los procedimientos de estilo, estando a lo que la Autoridad disponga.

**1.4.- Ingreso sin realizar control migratorio.**

A) Los/as funcionarios/as del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Dirección Nacional de Migración, en caso de constatar el ingreso irregular de un Niño, Niña o Adolescente, deberá proceder en la forma detallada en los literales B) y C) del numeral 1.1.- En el caso del MRREE deberá oficiar asimismo a la DNM a fin de comunicar tal extremo.

**1.5.- Documentación.**

A efectos de salvaguardar el efectivo ejercicio de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, se podrá analizar la aplicabilidad del Decreto N° 118/018, en los casos que correspondiere.

**1.6.- Egreso del país.**

A tales efectos, se deberá dar cumplimiento con el artículo 40 y 41 de la Ley N° 18.250 y arts.17 Y 18 del Decreto N° 394/009.

**CAPITULO V - GENERALIDADES**

Se acompaña como Anexo 2 modelo de declaración jurada y listado de las dependencias de INAU, que contarán con competencia en la materia en los diferentes puntos de entrada al país, dirección y sus vías de comunicación.

Tomando en consideración que la temática abordada es muy dinámica, cualquier corrección y/o ampliación que se entienda necesaria realizar se formulará por escrito entre los Organismos obligados en el presente Protocolo, quedando habilitados los correos electrónicos institucionales a tales efectos, según detalle:

*Veri + A. Hese*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Large handwritten signature]*

maria.sanchez@minterior.gub.uy  
dnm-secretaria@minterior.gub.uy  
dnm-inspeccion.operativa@minterior.gub.uy  
alejandro.ruiz@minterior.gub.uy

dgconsulares.vinculacion@mrree.gub.uy  
residencias@mrree.gub.uy  
presidencia@inau.gub.uy  
asuntosycooperacion@inau.gub.uy

*ruiz A. del*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*