



Informe anual 2013

Servicios de Ciudadanía e Inmigración
Oficina del Ombudsman

27 de junio de 2013



Homeland
Security

Informe anual 2013

Servicios de Ciudadanía e Inmigración
Oficina del Ombudsman

27 de junio de 2013



Homeland
Security

Esta página se dejó en blanco intencionalmente.



Homeland Security

27 de junio, 2013

El honorable Patrick Leahy
Presidente
Comité de Asuntos Judiciales
Senado de Estados Unidos
Washington, DC 20510

El honorable Bob Goodlatte
Presidente
Comité de Asuntos Judiciales
Cámara de Representantes de Estados Unidos
Washington, DC 20515

El Honorable Chuck Grassley
Miembro de alto rango
Comité de Asuntos Judiciales
Senado de Estados Unidos
Washington, DC 20510

El honorable John Conyers (hijo)
Miembro de alto rango
Comité de Asuntos Judiciales
Cámara de Representantes de Estados Unidos
Washington, DC 20515

Estimados Presidente y miembros de alto rango:

La Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración tiene el agrado de presentar su Informe anual 2013, conforme a la sección 452(c) de la Ley de Seguridad Nacional de 2002.

No dude en comunicarse conmigo si precisa más información.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink that reads "Maria M. Odom".

Maria M. Odom
Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración

Un mensaje de la Ombudsman



Es un honor presentarle el Informe anual 2013 de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración. Este informe describe el trabajo de la Oficina del Ombudsman, incluidos los problemas y las áreas de estudio clave que hemos abordado durante el año.

Cuando finalicemos este Informe anual, seguiremos en detalle la reforma inmigratoria integral bipartidista: la primera legislación de este tipo que el Congreso ha considerado en muchos años. De ser promulgada, muchas personas que actualmente residen en los Estados Unidos o esperan las grandes demoras para obtener sus visas en el exterior podrán presentar solicitudes a los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU. (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS) para recibir beneficios de inmigración.

El desafío de USCIS será importante, y la Oficina del Ombudsman está preparada para respaldar la implementación ayudando a personas y empleadores que tengan problemas durante este proceso.

Durante este último año, USCIS implementó el programa de acción diferida para llegados en la infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA). DACA ilustra la capacidad de la agencia para desarrollar de manera rápida y exitosa una solicitud y un proceso de adjudicación nuevos acompañados de un amplio programa de ayuda y educación comunitarias. Se debe reconocer a la agencia por su eficaz respuesta operativa, sus reuniones de consulta pública y el trabajo entre varias agencias para lograr un entendimiento en común de las políticas y los procedimientos relacionados con el programa DACA. Este tipo de respuesta rápida e integral será fundamental para la implementación exitosa de la reforma inmigratoria.

En este momento de la historia inmigratoria de nuestra nación, reconocemos el décimo aniversario de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración. En gran parte, evaluamos nuestro éxito en función de la confianza depositada en nosotros por miles de personas y empleadores que procuraron resolver casos complejos o muy demorados, presentados ante USCIS. Ya sea ayudando a un miembro del Ejército que busca asistencia para un cónyuge; un emprendedor inmigrante que envía una solicitud para comenzar una nueva empresa en este país; un refugiado a la espera de que se procese su trámite en un peligroso campamento del extranjero; o un residente con varios años de permanencia en el país que solicita su naturalización, la Oficina del Ombudsman desempeña un papel fundamental para ayudar a garantizar que nuestro gobierno preste servicios de inmigración que sean acordes a nuestro legado como nación de inmigrantes.

Un buen gobierno se fundamenta en un compromiso incondicional con la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. Pero en ocasiones, y a pesar de los esfuerzos dedicados, el gobierno no logra brindar lo mejor de sí, lo que hace que la gente pase dificultades que requieren la participación de una tercera parte neutral. Como oficina de último recurso, la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración desempeña esta función, trabajando arduamente para garantizar que las personas que solicitan un beneficio de inmigración sean atendidas por el gobierno de la mejor manera posible. Nuestra tarea es solucionar problemas, enfocados en ayudar en un caso a la vez y brindar recomendaciones de políticas durante todo el año para mejorar la eficiencia y la imparcialidad en la administración de los beneficios de inmigración. Nuestro éxito se relaciona directamente con nuestro trabajo en colaboración con nuestra agencia asociada, USCIS, con el objetivo de brindar un servicio de alta calidad.

Es a través de la colaboración significativa del director Alejandro Mayorkas y su equipo que hemos podido marcar una diferencia para las personas a las que prestamos servicios. Agradezco al director Mayorkas por su liderazgo y compromiso positivo constante con nuestra oficina. Mi agradecimiento también se extiende a los funcionarios de USCIS de todo el país por su experiencia y compromiso para brindar servicios de inmigración ejemplares. También me gustaría agradecer a la secretaria Janet Napolitano y al Congreso por apoyar nuestro trabajo. Por último, me gustaría agradecer a mi equipo por su ayuda silenciosa, pero increíblemente eficaz; a las personas y a los empleadores a quienes prestamos servicios. Suelo decir: “Si desea tener una experiencia de servicio al cliente sobresaliente a nivel del gobierno, visite la Oficina del Ombudsman”. Queremos que se acerque y sepa más sobre nuestro trabajo.

Muchos de nosotros respondemos al llamado del servicio público porque creemos que en cada delegación gubernamental podemos contribuir de manera significativa a nuestra gran democracia. A lo largo de mi carrera, he tenido el privilegio de aportar trabajo en todos los sectores del área de inmigración: beneficencia, gobierno y la práctica privada del derecho. A través de esas experiencias he aprendido que proteger la integridad, y mejorar la eficiencia y la calidad del sistema de inmigración beneficia tanto al país como a los inmigrantes. Acepto el honor y la inmensa responsabilidad de prestar servicios como la nueva Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración.

Atentamente,



Maria M. Odom

Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración

Esta página se dejó en blanco intencionalmente.

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

El Informe anual 2013 de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración incluye lo siguiente:

- una descripción general de la misión y los servicios de la Oficina del Ombudsman;
- una revisión de los logros programáticos y de políticas de los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU. (USCIS) durante este período de informes; y
- un análisis detallado de los problemas graves y generalizados, las recomendaciones y las mejores prácticas en las áreas de asistencia humanitaria, familiar y laboral, como también del servicio al cliente y la transformación.

Descripción general de la Oficina del Ombudsman

La Oficina del Ombudsman, creada por la Ley de Seguridad Nacional de 2002, ayuda a las personas y a los empleadores a resolver problemas con USCIS. Un grupo de profesionales con variadas habilidades y gran experiencia específica lleva a cabo el trabajo de asistencia social e implementación de políticas. Entre el 1 de abril de 2012 y el 31 de marzo de 2013, la Oficina del Ombudsman recibió 4531 solicitudes de asistencia. En el 74 por ciento de los casos presentados ante la Oficina del Ombudsman, las personas y los empleadores ya habían visitado My Case Status (Estado de mi caso) en línea de USCIS, el 66 por ciento se comunicó con la línea telefónica del Centro Nacional de Servicio al Cliente de USCIS y el 30 por ciento asistió a citas InfoPass en una oficina de campo local. En general, las solicitudes se dividieron equitativamente entre asuntos relacionados con asistencia humanitaria, familiar y laboral.

Este año, la Oficina del Ombudsman visitó comunidades y partes interesadas en cada región de los Estados Unidos. Luego de una amplia investigación y expansión, la Oficina del Ombudsman presentó cuatro recomendaciones formales:

- *Mejora del proceso de eliminación de condiciones para la residencia de cónyuges e hijos (28 de febrero de 2013);*
- *Mejora de la adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), (26 de noviembre de 2012);*
- *Garantía de un proceso de asilo justo y efectivo para niños sin tutor legal (20 de septiembre de 2012); y*
- *Recomendaciones relacionadas con la función de USCIS en el servicio de administración de la información sobre peticiones (PIMS), (16 de mayo de 2012).*

Avances y áreas de estudio clave

Asistencia humanitaria

Víctimas de abuso, tráfico de personas y otros delitos. El Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU. y USCIS patrocinan iniciativas clave para proteger a las víctimas del tráfico de personas, de la violencia doméstica y de otros delitos. En diciembre de 2012, USCIS emitió pautas de políticas sobre la autorización de empleo para determinadas personas que presentaron autopeticiones basadas en la Ley contra la Violencia hacia la Mujer (Violence Against Women Act, VAWA) y sus familiares con derechos inmigratorios por derivación, así como también para beneficiarios de visas U. Si bien las partes interesadas apreciaron esta instrucción, persisten los problemas constantes relacionados con la autorización de empleo para solicitantes con derechos inmigratorios por derivación y las limitaciones en la capacidad de víctimas no inmigrantes para obtener autorización laboral.

Niños sin tutor legal. La INA y la Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas de 2008 (Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA) brindan protección procedimental y sustancial para niños extranjeros sin tutor legal (unaccompanied alien children, UAC). Luego de un estudio exhaustivo, la Oficina del Ombudsman presentó “*Garantía de un proceso de asilo justo y efectivo para niños sin tutor legal*”. Posteriormente, USCIS decidió aceptar determinaciones relacionadas con la condición de niños sin tutor legal tomadas por el Servicio de Aduana y Protección Fronteriza, y el Servicio de Inmigración y Control de Aduana de EE. UU. con el fin de garantizar la custodia. Esta decisión ofrecerá un proceso sistemático a todos los menores de edad detenidos y puestos bajo la custodia del Departamento de Salud y Servicios Humanos.

Inmigrantes juveniles especiales. Los menores abusados, abandonados o descuidados sin estado inmigratorio pueden obtener permiso para permanecer legalmente en los Estados Unidos. Entre 2010 y 2011, la Oficina del Ombudsman recibió numerosas solicitudes de asistencia relacionadas con casos de inmigrantes juveniles especiales (Special Immigrant Juvenile, SIJ). Entre los problemas persistentes se incluyen los siguientes: tiempos de procesamiento prolongados, técnicas de entrevistas y adjudicaciones inadecuadas, y solicitudes de evidencia (Requests for Evidence, RFE) rigurosas o molestas relacionadas con órdenes de dependencia juvenil. El 15 de abril de 2011, la Oficina del Ombudsman publicó una recomendación formal para abordar estos problemas.

Si bien USCIS adoptó algunas de las reformas propuestas, las partes interesadas siguen encontrando dificultades relacionadas con los casos de SIJ. La Oficina del Ombudsman seguirá trabajando con el personal de Operaciones de Campo de USCIS para resolver las inquietudes de las partes interesadas que aún quedan por resolver.

Recurso discrecional y acción diferida para llegados en la infancia (DACA). La acción diferida es un ejercicio que queda a criterio de las agencias y permite a una persona permanecer en los Estados Unidos sin temor a ser deportado. Desde 2007, la Oficina del Ombudsman ha presentado dos recomendaciones formales que identifican maneras mediante las cuales USCIS puede mejorar la transparencia y la sistematicidad para personas que solicitan acción diferida. Este año, USCIS adoptó muchos de estos cambios en el contexto del programa DACA. El grado de comunicación de la información a nivel interno y externo, y la predisposición institucional para crear y supervisar el procesamiento de solicitudes DACA son ejemplos de las mejores prácticas para procesamientos de acción diferida y otras solicitudes discrecionales.

Reinstauración de peticiones revocadas automáticamente. USCIS puede reinstaurar determinadas peticiones familiares que fueron revocadas automáticamente luego del fallecimiento de un solicitante o beneficiario. Dichas solicitudes de ayuda deben ser presentadas por los familiares sobrevivientes más cercanos. Las partes interesadas informaron sobre grandes demoras en la adjudicación de solicitudes de reinstauración humanitaria y la falta de un proceso estándar para presentar o evaluar esas solicitudes. En la práctica, las solicitudes de reinstauración humanitaria pueden demorar meses e incluso años y, frecuentemente, son rechazadas. La Oficina del Ombudsman continuará supervisando la acción de las agencias en esta área.

Familia e hijos

Solicitudes y peticiones para familiares sobrevivientes. El 28 de octubre de 2009, el Congreso promulgó una ley para proteger una lista más extensa de beneficiarios en las categorías de preferencia familiar y laboral luego del fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios. Catorce meses después, USCIS publicó un memorando de políticas en el que se explicaba cómo se debería aplicar esta nueva ley (la sección 204(l) de la ley INA). La pauta considera las peticiones aprobadas con anterioridad presentadas en nombre de beneficiarios con cobertura que fueron revocadas automáticamente y son pasibles de reinstauración. Luego de evaluar solicitudes de asistencia de casos y de realizar las investigaciones correspondientes, la Oficina del Ombudsman emitió *“Mejora de la adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad”*. Esta recomendación insta a USCIS a elaborar reglas de notificación y comentarios para crear o designar un formulario estándar, establecer

un protocolo de recepción y dejar de considerar las solicitudes de beneficios para sobrevivientes como una forma de reinstauración discrecional. Actualmente, la Oficina del Ombudsman está evaluando la respuesta de USCIS a esta recomendación, que fue recibida el 3 de junio de 2013.

Peticiones para eliminar condiciones para la residencia. El 28 de febrero de 2013, luego de casi dos años de campañas dirigidas a las partes interesadas, la Oficina del Ombudsman publicó *“Mejora del proceso de eliminación de condiciones para la residencia de cónyuges e hijos”*. Entre los problemas clave que se identificaron en esta recomendación se incluyen los siguientes: notificación ineficaz y obstáculos para asegurar la información; procesos ineficientes y adjudicaciones incoherentes; falta de profesionalismo, sensibilidad y conocimientos con respecto a los requisitos legales, especialmente los relacionados con exenciones, por parte de algunos adjudicadores de USCIS; además de sistemas electrónicos inadecuados para respaldar el procesamiento de peticiones de Formularios I-751. Con el propósito de abordar estas dificultades, la Oficina del Ombudsman instó a USCIS a que mejorara los protocolos de procesamiento, actualizara y consolidara los materiales y sistemas de orientación, y llevara a cabo una capacitación integral. La respuesta de USCIS a la recomendación debía ser emitida antes del 28 de mayo de 2013, pero todavía no ha sido recibida.

Exenciones provisionales y otras exenciones de inadmisibilidad. Durante este período de informes, USCIS comenzó a aceptar, a través de la oficina de remisión de Phoenix, exenciones de inadmisibilidad presentadas por solicitantes en el extranjero y transfirió la adjudicación de esas solicitudes al Centro de Servicios de Nebraska. El 9 de enero de 2012, USCIS anunció su plan de adjudicar exenciones provisionales de presencia ilegal para determinados familiares directos que viven en los Estados Unidos. El 4 de marzo de 2013, luego de publicar las regulaciones propuestas y finales, la agencia comenzó a implementar esta iniciativa. La presentación y adjudicación centralizada de exenciones en los Estados Unidos, junto con el proceso de exención provisional de presencia ilegal, prometen mejorar la coherencia de los procesos y minimizar las demoras para miles de personas y sus familias. Muchas personas instaron a USCIS a que extendiera la cobertura de exenciones provisionales a categorías de preferencia familiar.

Asistencia de empleo

Solicitudes de evidencia. Personas y empleadores por igual siguieron presentando inquietudes relacionadas con lo que consideran solicitudes de evidencia (Requests for Evidence, RFE) inadecuadas o excesivamente rigurosas. Durante este período de informes, USCIS revisó y publicó plantillas de RFE con el fin de obtener comentarios del público para varias categorías de empleo para no inmigrantes, salvo las siguientes: H-1B Ocupaciones especiales y L-1B Trabajadores con conocimientos

especializados transferidos dentro de una misma compañía. Si bien las plantillas ofrecen un mecanismo valioso para estandarizar y mejorar el procesamiento de casos laborales, aún hay problemas persistentes. Entre estos se incluyen el hecho de que USCIS no reconoce varias prácticas comerciales y decisiones a nivel gerencial nuevas.

La agencia sigue utilizando el Instrumento de validación para emprendimientos empresariales (Validation Instrument for Business Enterprises, VIBE), con el cual se pretende reducir la necesidad de que las compañías y organizaciones presenten documentación impresa idéntica con cada petición para establecer el nivel actual de operaciones comerciales. Algunas partes interesadas consideran que, contrariamente al objetivo expreso de VIBE, deben seguir entregando documentación impresa con la presentación inicial y recibir RFE.

En el contexto de su iniciativa Emprendedores residentes, que incluye a expertos del sector privado con el propósito de informar sobre las políticas y los procedimientos inmigratorios, USCIS llevó a cabo sesiones de capacitación y modificó las plantillas de RFE para determinadas categorías de visas para no inmigrantes a fin de incorporar nuevas fuentes de evidencia. Los Centros de Servicios de California y Vermont (CSC y VSC) implementaron revisiones periódicas para garantizar la calidad de las RFE y de otras decisiones de adjudicación.

H-1B Ocupaciones especiales y L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía. En informes anteriores, la Oficina del Ombudsman describió problemas relacionados con las categorías de H-1B Ocupaciones especiales y L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía. Las partes interesadas se enfocaron en políticas de USCIS que aparentemente someten a compañías pequeñas e incipientes a inspecciones excesivas. Este año se comunicaron las mismas inquietudes a la Oficina del Ombudsman. Por ejemplo, algunos rechazos en estas categorías indican que el solicitante no ha demostrado que la compañía esté lo suficientemente desarrollada como para requerir la presencia de un ejecutivo o gerente. Tales rechazos pueden ignorar las regulaciones que permiten situaciones de “oficina nueva” durante un período limitado de un año para permitir que la empresa comience a funcionar.

Programa EB-5 para inversores inmigrantes. Desde el año fiscal 2010 hasta el 2012, USCIS recibió casi un 300 % más de solicitudes en la quinta categoría de preferencia por empleo (EB-5) de inmigrantes que pretenden invertir capital y crear empleos para trabajadores estadounidenses. Este año, la Oficina del Ombudsman recibió 441 solicitudes para asistencia de casos de la categoría EB-5, lo que representa aproximadamente el 10 por ciento del volumen de trabajo de la oficina. La gran mayoría de estas consultas provino de inversores y solicitantes de centros regionales cuyos casos habían quedado pendientes más tiempo que los tiempos

de procesamiento normales. Entre otras dificultades se incluyeron una evidente falta de respuesta por parte de USCIS, la emisión de RFE por duplicado, y la necesidad de establecer pautas para el procesamiento de protocolos y requisitos.

El 3 de diciembre de 2012, USCIS anunció públicamente la transferencia de su unidad de adjudicaciones EB-5 del Centro de Servicios de California a Washington, D.C. para mediados de 2013. Aproximadamente dos semanas después, el 20 de diciembre de 2012, USCIS emitió un memorando de políticas que abordaba metodologías relacionadas con la ocupación de espacios por parte de arrendatarios y la atribución de empleos a empresas de la categoría EB-5 con fines de creación de puestos de trabajo. El 14 de febrero de 2013, USCIS publicó un memorando de políticas para obtener comentarios del público que parece revertir la antigua postura de la agencia con respecto al efecto de un “cambio material” en un plan comercial. Justo antes de la publicación de este Informe, el 30 de mayo de 2013, USCIS emitió un informe detallado sobre la “*Política de adjudicaciones para la categoría EB-5*”. Este memorando enfatiza que la preponderancia de la evidencia es el estándar de evidencia en las adjudicaciones EB-5, y aborda muchas inquietudes de larga data de las partes interesadas, incluidos los casos en los que se deberá otorgar deferencia a adjudicaciones previas y la necesidad de flexibilidad para dar lugar a las realidades comerciales. La Oficina del Ombudsman supervisará estos esfuerzos clave de USCIS para abordar problemas sistémicos que afectan al programa EB-5.

Sistema de administración de la información sobre peticiones (PIMS).

El 16 de mayo de 2012, la Oficina del Ombudsman emitió una recomendación para mejorar la transferencia de la información sobre peticiones de inmigración por empleo, de USCIS al Departamento de Estado (Department of State, DOS). Cuando un solicitante no inmigrante (o su representante legal) no envía a USCIS el duplicado requerido del paquete del Formulario I-129, *Petición para un trabajador no inmigrante*, la agencia no reenvía la evidencia de acción sobre la petición al Centro Consular de Kentucky del DOS. Esto provoca demoras en el procesamiento, dificultades económicas y otros problemas para personas y empleadores. La agencia se negó a implementar dos de las tres acciones recomendadas por la Oficina del Ombudsman, al notar que en el futuro planea proporcionar toda la información sobre peticiones al DOS a través del Sistema de Información Electrónica (Electronic Information System, ELIS) de USCIS.

Servicio al cliente de USCIS

Tiempos de procesamiento. Los tiempos de procesamiento para el Formulario I-485, *Solicitud para registrarse para residencia permanente o ajustar su estado de inmigración*, y el Formulario N-400, *Solicitud de naturalización*, se asemejan a los informados el año pasado, en aproximadamente cinco meses y cuatro meses y medio, respectivamente.

Servicio al cliente y reuniones de consulta pública.

Durante este año de informes, USCIS estableció la “Dirección de operaciones de servicio al cliente y reuniones de consulta pública de USCIS”, que tiene dos divisiones. La División de Reuniones de consulta pública coordina y dirige el diálogo con las partes interesadas externas, mientras que la división de Servicio al cliente proporciona información y orientación a los solicitantes y defensores de USCIS con respecto a los beneficios de inmigración. USCIS continuó su sólida tarea en materia de reuniones de consulta pública y organizó más de 1 600 eventos públicos con un total de más de 520 000 participantes.

Manual de políticas. Con vigencia a partir del 22 de enero de 2013, USCIS anunció la creación de un Manual de políticas nuevo, integral y diseñado para adaptarse fácilmente a los cambios en las leyes y políticas inmigratorias. USCIS dio a conocer un capítulo del Manual de políticas, titulado “Ciudadanía y naturalización”. No se estableció un plazo específico para futuras publicaciones.

Oficina de Apelaciones Administrativas.

La Oficina de Apelaciones Administrativas (Administrative Appeals Office, AAO) ha delegado autoridad para adjudicar apelaciones de determinadas decisiones que tome USCIS. En 2005, en un esfuerzo por aumentar la transparencia, la Oficina del Ombudsman recomendó que la AAO pusiera a disposición del público su estándar de revisión, el proceso de decisiones que sienten precedentes, los criterios por los cuales se seleccionan los casos para presentar un argumento oral y las estadísticas sobre la toma de decisiones. Desde ese momento, la AAO ha eliminado los prolongados tiempos de procesamiento, pero las partes interesadas siguen presentando inquietudes relacionadas con la autoridad, la independencia y los procedimientos de la AAO. La AAO es un área de estudio actual para la Oficina del Ombudsman.

Exenciones de tarifas. El 23 de noviembre de 2010, USCIS publicó el primer formulario de solicitud para exenciones de tarifas. Si bien el uso del Formulario I-912, *Solicitud de exención de tarifas*, es opcional, simplifica el proceso para solicitantes porque especifica los criterios de elegibilidad y la documentación requerida. Sin embargo, muchos solicitantes de bajos ingresos siguen encontrándose con barreras que les impiden asegurarse una exención de tarifas. Desde 2012, un número cada vez mayor de partes interesadas ha buscado la ayuda de la Oficina del Ombudsman en este aspecto. Los solicitantes reportan reiterados rechazos de solicitudes de exención de tarifas, adjudicaciones incoherentes y una falta de comprensión o una mala aplicación de los requisitos probatorios correctos por parte de los funcionarios de USCIS.

Transformación. La Oficina de Coordinación para la Transformación de USCIS supervisa el esfuerzo generalizado de la agencia por modernizar procesos y sistemas; y para trasladar un entorno de servicios de solicitudes y adjudicaciones basado en documentos impresos hacia un entorno electrónico. La transformación tiene el potencial de mejorar radicalmente la experiencia de aquellas personas que procuran servicios y beneficios de inmigración, pero se ha caracterizado por grandes demoras en la implementación, defectos de diseños y un costo excesivo. El 22 de mayo de 2012, la agencia lanzó “la versión de base” de su nuevo sistema, USCIS ELIS. Esta versión permite a las personas que procuran obtener beneficios de inmigración y/o sus representantes legales crear una cuenta y presentar un solo Formulario I-539, *Solicitud de extensión/cambio del estado de no inmigrante*. Para el verano de 2013 están programadas otras versiones.

Índice

Carta al Congreso	iii
Mensaje de la Ombudsman	iv
Resumen ejecutivo	vii
Índice	xi
Descripción general de la Oficina del Ombudsman.....	1
Avances y áreas de estudio clave.....	8
Asistencia humanitaria	9
• Víctimas de abuso, tráfico de personas y otros delitos	10
• Niños sin tutor legal	13
• Inmigrantes juveniles especiales	14
• Recurso discrecional y acción diferida para llegados en la infancia.....	16
• Reinstauración de peticiones revocadas automáticamente	18
Familia e hijos	21
• Solicitudes y peticiones para familiares sobrevivientes.....	22
• Peticiones para eliminar condiciones para la residencia.....	24
• Exenciones provisionales y otras exenciones de inadmisibilidad	25
Asistencia de empleo	27
• Solicitudes de evidencia	28
• H-1B Ocupaciones especiales y L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía.....	30
• Programa E-5 para inversores inmigrantes.....	33
• Sistema de administración de la información sobre peticiones.....	39
Servicio al cliente de USCIS.....	41
• Tiempos de procesamiento.....	42
• Servicio al cliente y reuniones de consulta pública	42
• Manual de políticas.....	43
• Oficina de Apelaciones Administrativas	43
• Exenciones de tarifas.....	47
• Transformación.....	49
Apéndices	53

Descripción general de la Oficina del Ombudsman

La misión de la Oficina del Ombudsman¹ es la siguiente:

- Ayudar a personas y empleadores a resolver problemas con los Servicios de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) de EE. UU.;
- Identificar áreas en las que personas y empleadores tengan problemas para tratar con USCIS; y
- Proponer cambios en las prácticas administrativas de USCIS para mitigar problemas identificados.²

El papel fundamental de la Oficina del Ombudsman, como recurso independiente, imparcial y confidencial del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), es lograr este mandato.

- **Independiente.** La Oficina del Ombudsman presenta informes directamente a la Subsecretaría del DHS y no forma parte de USCIS.
- **Imparcial.** La Oficina del Ombudsman trabaja de manera neutral e imparcial para mejorar la prestación de beneficios y servicios de inmigración.
- **Confidencial.** Las personas y los empleadores que buscan ayuda de la Oficina del Ombudsman lo pueden hacer con confianza. No se revela información confidencial sin consentimiento previo, a menos que las leyes o regulaciones requieran lo contrario.

Entre las obligaciones y responsabilidades de la Oficina del Ombudsman se incluyen las siguientes:

- analizar reclamos y solicitudes individuales para obtener ayuda con el propósito de identificar temas comunes;
- realizar investigaciones, redactar recomendaciones formales y facilitar la colaboración entre las agencias; y
- llevar a cabo programas de ayuda dirigidos a una gran diversidad de partes interesadas, tanto del sector público como del privado.

A la fecha de la publicación de este Informe, la Oficina del Ombudsman está compuesta por 30 empleados de tiempo completo, que cuentan con diversos antecedentes profesionales, y experiencia específica en leyes y

políticas de inmigración. Entre estas personas se incluyen profesionales de organizaciones no gubernamentales con experiencia en el trabajo con familias y poblaciones en situaciones vulnerables, del sector privado con experiencia en el área de actividades comerciales para inmigrantes y de agencias federales entre las que se incluyen USCIS, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE) de EE. UU., el Departamento de Trabajo (Department of Labor, DOL) de EE. UU. y el Departamento de Estado (Department of State, DOS) de EE. UU. Durante el período de informes, la oficina se vio afectada por reducciones de personal debido a bajas vegetativas y no ha podido contratar empleados nuevos por limitaciones presupuestarias. En los años fiscales 2014 y 2015 es posible que se necesiten más reducciones de personal. La Oficina del Ombudsman seguirá fomentando su inversión en herramientas en línea y para la administración de casos, así como en capital humano, con el propósito de investigar y resolver el número cada vez mayor de solicitudes del público y abordar prioridades relacionadas con políticas que surjan durante el próximo año fiscal.

Solicitudes de asistencia

Las personas y los empleadores pueden comunicarse con la Oficina del Ombudsman tras encontrarse con problemas en el procesamiento de sus solicitudes y peticiones de inmigración. Las solicitudes de asistencia se presentan en el Formulario DHS-7001, *Formulario de asistencia de casos*, por correo, correo electrónico, fax o, preferentemente, a través del sistema de Asistencia de casos en línea (Online Case Assistance, OCA) de la Oficina del Ombudsman.³ La Oficina del Ombudsman evalúa cada solicitud de asistencia y trabaja, según sea necesario, con la oficina correspondiente de USCIS para resolver la solicitud. En determinadas situaciones, la Oficina del Ombudsman podrá acelerar un caso en función de una emergencia médica extrema o dificultades económicas comprobadas.⁴ Generalmente, cuando una solicitud de asistencia de caso no pertenece a la jurisdicción de la Oficina del Ombudsman, la persona o el empleador es derivado a la agencia gubernamental correspondiente. *Véase la Figura 1.*

¹ En este Informe, el término “Ombudsman” hace referencia tanto al personal como a la Oficina del Ombudsman.

² Ley de Seguridad Nacional (Homeland Security Act, HSA) de 2002, Sección 452, Ley Pública N.º 107-296.

³ En vigencia a partir del 1 de octubre de 2012, la Oficina del Ombudsman reemplazó su anterior sistema de administración de casos, Intranet Quorum (IQ), por el sistema Case Assistance Analytics and Data Integration (CAADI) de análisis e integración de datos para la asistencia de casos, que mejora las funciones de seguimiento e informe de datos según información recopilada a través del Formulario DHS-7001, Formulario de asistencia de casos de la Oficina del Ombudsman; <https://cisomb.dhs.gov/oca/form7001.aspx> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁴ Memorando del Departamento de Justicia de EE. UU.: “Service Center Guidance for Expedite Requests on Petitions and Applications” (Orientación para centros de servicios de expedición de solicitudes relativas a peticiones y solicitudes) (30 de noviembre de 2001). Véase también la página web de USCIS, “Expedite Criteria” (Criterios de expedición); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=16a6b1be1ce85210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=db029c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013). Entre los criterios de expedición se incluyen los siguientes: grave pérdida financiera para la compañía o las personas; situación emergente extrema; situación humanitaria; interés cultural y social de Estados Unidos; interés nacional; error en el servicio o interés fundamental del Servicio.

Ayuda para que las personas y los empleadores resuelvan problemas con USCIS

Antes de pedir ayuda a la Oficina del Ombudsman por una solicitud o petición, trate de resolver el problema con USCIS de las siguientes maneras:

- Obtener información del caso en My Case Status (Estado de mi caso) de USCIS, en www.uscis.gov.
- Enviar una **e-Request** (solicitud electrónica) en línea a USCIS, en <https://egov.uscis.gov/e-Request>.
- Comunicarse con el Centro Nacional de Servicio al Cliente (National Customer Service Center, NCSC) de USCIS para obtener asistencia, llamando al **1-800-375-5283**.
- Concertar una cita InfoPass para hablar directamente con un funcionario de USCIS en una oficina de campo, en www.infopass.uscis.gov.

Si no puede resolver su problema con USCIS, puede solicitar la asistencia de la Oficina del Ombudsman. Determinados tipos de casos en los que estén involucrados refugiados, asilados, víctimas de violencia, tráfico de personas y otros delitos requieren una firma manuscrita con el propósito de obtener el consentimiento. Esto se puede realizar utilizando la Opción 1, a continuación, y cargando el Formulario DHS-7001 en la solicitud de asistencia de casos en línea, firmado.

OPCIÓN

1

Envíe una solicitud en línea para obtener asistencia de casos, disponible en el sitio web de la Oficina del Ombudsman, en www.dhs.gov/cisombudsman. Este es el proceso recomendado.

OPCIÓN

2

Descargue el formulario de asistencia de casos (Formulario DHS-7001), que se puede imprimir desde el sitio web de la Oficina del Ombudsman, en www.dhs.gov/cisombudsman. Envíe un formulario de asistencia de casos firmado y la documentación de respaldo a través de los siguientes medios:

Correo electrónico:

cisombudsman@hq.dhs.gov

Fax: 202-357-0042

Correo postal:

Office of the Citizenship
and Immigration Services Ombudsman
U.S. Department of Homeland Security
Attention: Case Assistance
Mail Stop 0180
Washington, D.C. 20528-0180

Las personas que envían una solicitud desde fuera de Estados Unidos no pueden utilizar el formulario de solicitud en línea y deben enviar un formulario de solicitud de asistencia de casos que se pueda imprimir.

Luego de recibir una solicitud de asistencia, la Oficina del Ombudsman hace lo siguiente:

1

PASO 1

Confirma la recepción de la consulta y proporciona un número de presentación de caso para confirmar la recepción.

2

PASO 2

Comprueba que la consulta esté completa, incluidos las firmas y el Formulario G-28, *Notificación de solicitud de representación en litigio como abogado o representante acreditado*, dado el caso de que sea enviada por un representante legal.

3

PASO 3

Determina el estado actual de la solicitud o petición, revisa las leyes y políticas correspondientes, y determina de qué manera puede ayudar la Oficina del Ombudsman.

4

PASO 4

Se comunica con las oficinas de distrito, los centros de servicios, las oficinas de asilo u otras oficinas de USCIS para ayudar a resolver las dificultades que tenga la persona o el empleador.

5

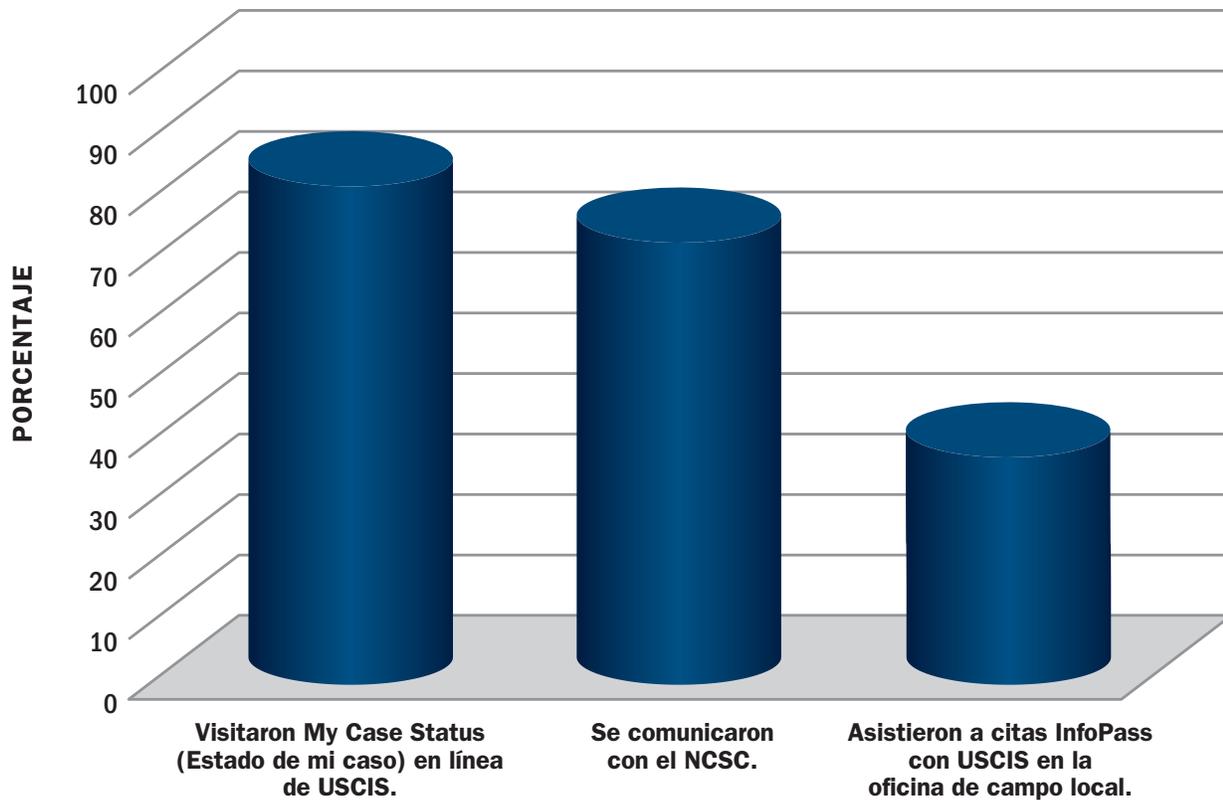
PASO 5

Informa al cliente las medidas que se tomaron para ayudarlo.

El Ombudsman es una oficina de último recurso. Se alienta a las personas y a los empleadores a que analicen todas las opciones de servicio al cliente de USCIS antes de comunicarse con la Oficina del Ombudsman. Entre estas opciones se incluyen las siguientes: el NCSC (1-800-375-5283); InfoPass;⁵ y la herramienta de solicitud electrónica (e-Request).⁶

Las personas y los empleadores señalan que ya habían intentado medidas correctivas cuando enviaron solicitudes para la asistencia de casos a la Oficina del Ombudsman.⁷ De los casos enviados a la Oficina del Ombudsman, el 74 por ciento de las personas y los empleadores visitó la opción en línea My Case Status (Estado de mi caso) de USCIS, el 66 por ciento se comunicó con el NCSC y el 30 por ciento asistió a citas InfoPass en una oficina de campo local. *Véase la Figura 2.*

FIGURA 2: MEDIDAS TOMADAS CON ANTERIORIDAD



Fuente: Información recopilada por la Oficina del Ombudsman a partir del Formulario de asistencia de casos DHS-7001.

⁵ InfoPass es un servicio en línea gratuito que permite a las personas programar una cita personal con un funcionario de inmigración de USCIS. Se pueden acordar citas InfoPass accediendo al sitio web de USCIS, en <http://infopass.uscis.gov/>.

⁶ Página web de USCIS, “e-Request” (Solicitud electrónica); <https://egov.uscis.gov/e-Request/Intro.do> (consultada el 20 de mayo de 2013).

⁷ El formulario de asistencia de casos de la Oficina del Ombudsman solicita a la persona o al empleador que identifique los recursos del USCIS que utilizó antes de comunicarse con la oficina del Ombudsman.

Durante el período de informes del 1 de abril de 2012 al 31 de marzo de 2013, la Oficina del Ombudsman recibió 4531 solicitudes de asistencia.⁸ Aproximadamente el 91 por ciento de estas solicitudes se recibieron a través del sistema en línea. Los programas combinados de Asistencia de casos en línea (Online Case Assistance, OCA) y de Análisis e integración de datos para la asistencia de casos (Case Assistance Analytics and Data Integration, CAADI)

abiertos al público dieron como resultado una eficiencia operativa mucho mayor. Al integrar los programas OCA y CAADI, la oficina del Ombudsman pudo redirigir recursos que anteriormente estaban destinados al ingreso manual de casos recibidos por correo, fax y correo electrónico. Véase la Figura 3. En general, las solicitudes se dividieron equitativamente entre asuntos relacionados con asistencia humanitaria, familiar y laboral. Véase la Figura 4.

FIGURA 3: MODO DE PRESENTACIÓN DE CASOS

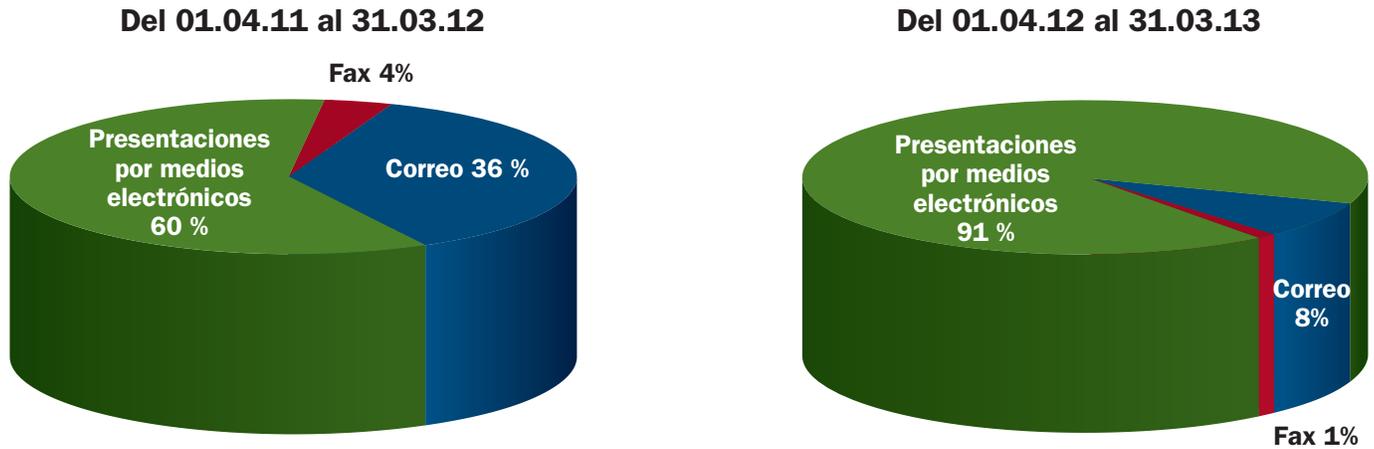
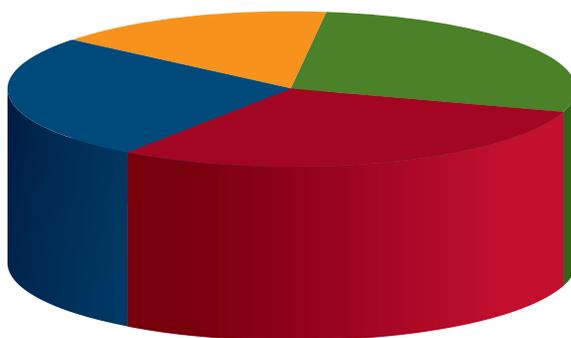


FIGURA 4: TIPO DE PRESENTACIÓN DE CASOS



TIPO DE CASO	TOTAL
Asistencia humanitaria	28%
Asistencia de empleo	30%
Asistencia familiar	26%
Asistencia general	16%

⁸ Durante el período de informes 2013, la Oficina del Ombudsman utilizó dos sistemas diferentes de administración de casos. Por este motivo, algunos de los datos resaltados en este Informe pertenecen al período del 1 de octubre de 2012 al 31 de marzo de 2013.

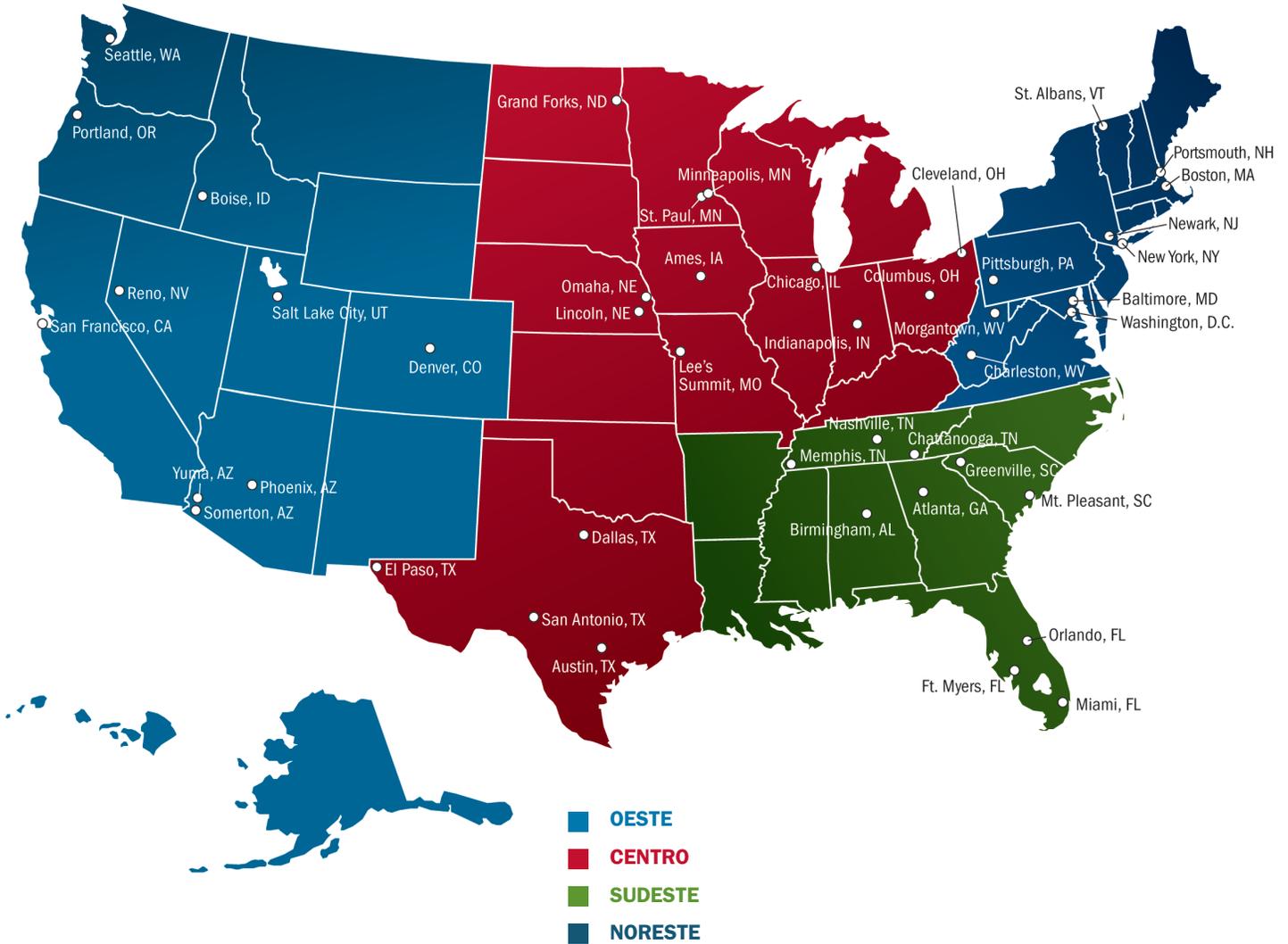
Programas de ayuda comunitaria

Actividades de consulta pública en persona

Durante este período de informes, la Oficina del Ombudsman visitó comunidades y partes interesadas en cada región de los Estados Unidos. Los programas de ayuda comunitaria incluyeron visitas a sedes de USCIS y reuniones con funcionarios estatales y locales, personal del Congreso y miembros de comunidades poco privilegiadas

con poblaciones de inmigración incipiente. Los viajes relacionados con los programas de ayuda disminuyeron abruptamente en la segunda mitad del período de informes debido a limitaciones presupuestarias. Si bien la Oficina del Ombudsman considera las actividades de consulta pública en persona como una misión fundamental, también está comprometida a ampliar el uso de la tecnología y los medios alternativos para interactuar con el público y las oficinas de USCIS en todo el país. Véase la Figura 5.

FIGURA 5: VISITAS A LAS SEDES DE LA OFICINA DEL OMBUDSMAN



Teleconferencias

En un esfuerzo por informar a las partes interesadas sobre las iniciativas nuevas y para solicitar comentarios, la Oficina del Ombudsman celebró las siguientes teleconferencias:

- *Residencia permanente condicional: ¿Cómo funciona en su caso?* (25 de abril de 2012)
- *Control de documentos y viajes para extranjeros: Una conversación con el Servicio de Aduana y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection, CBP) y la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración* (19 de junio de 2012)
- *Estado de inmigrante juvenil especial (SIJ): Descripción general de la ley y los desafíos en el proceso de solicitud* (31 de julio de 2012)
- *Una conversación con el funcionario de enlace de CBP para organizaciones no gubernamentales* (28 de agosto de 2012)
- *Encuentro con la nueva Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración, Maria M. Odom* (4 de octubre de 2012)
- *Oficina de Apelaciones Administrativas de USCIS* (19 de diciembre de 2012)
- *Actualizaciones de la Oficina del Ombudsman: Recomendaciones recientes y Asistencia de casos en línea de la Oficina del Ombudsman* (14 de febrero de 2013)

A través de las actividades de consulta pública en persona y las teleconferencias, la Oficina del Ombudsman se reunió con más de 3800 partes interesadas en todos los estados y en Puerto Rico.

Recomendaciones formales y coordinación entre las agencias

La Oficina del Ombudsman tiene el deber de identificar áreas donde las personas y los empleadores tengan problemas en el trato con USCIS y, en la medida de lo posible, proponer cambios en las prácticas administrativas para mitigar estos problemas. Hasta el momento, la Oficina del Ombudsman ha publicado 56 recomendaciones formales.⁹

Las recomendaciones se desarrollan en función de lo siguiente:

- Tendencias en reclamos y solicitudes individuales para la asistencia de casos;

- programas de ayuda que se llevan a cabo a través de reuniones y teleconferencias con personas, organizaciones comunitarias, asociaciones comerciales e industriales, comunidades religiosas y abogados especializados en inmigración de todo el país; e
- información y datos de USCIS y de otras agencias.

Durante este período de informes, la Oficina del Ombudsman dio a conocer las siguientes recomendaciones:

- *Mejora del proceso de eliminación de condiciones para la residencia de cónyuges e hijos* (28 de febrero de 2013);
- *Mejora de la adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA)*, (26 de noviembre de 2012);
- *Garantía de un proceso de asilo justo y efectivo para niños sin tutor legal* (20 de septiembre de 2012); y
- *Recomendaciones relacionadas con la función de USCIS en el servicio de administración de la información sobre peticiones (PIMS)*, (16 de mayo de 2012).

La Oficina del Ombudsman también trabajó para promover la coordinación entre las agencias a través de lo siguiente:

- colaboración con el Programa de ayuda comunitaria de la Oficina de Operaciones de Ejecución y Deportación (Enforcement and Removal Operation, ERO) del ICE (antes conocida como la Oficina del Defensor Público);
- facilitación de mejores prácticas con el Departamento de Justicia, la Oficina de asesoramiento especial para prácticas de empleo injustas relacionadas con la inmigración;
- reuniones periódicas con el DOS y USCIS con el objetivo de garantizar el movimiento metódico y predecible de las fechas de cierre del Boletín de Visas; y
- formación de un grupo de trabajo en el que participen USCIS, el CBP, el ICE y la Oficina del Director de Información del DHS para facilitar la resolución de problemas relacionados con el uso compartido de datos en programas como el de Verificación sistemática de extranjeros para la concesión de derechos (SAVE).¹⁰

El 21 de marzo de 2013, Janet Napolitano, secretaria de la Oficina de Seguridad Nacional, anunció la creación del Consejo para combatir la violencia contra la mujer. La Ombudsman participará de este consejo y apoyará los esfuerzos de coordinación entre agencias para identificar mejores prácticas.

⁹ El último año, la Oficina del Ombudsman revisó integralmente todas las recomendaciones del pasado. Véase la página web de la Oficina del Ombudsman, "Comprehensive Recommendation Review" ("Revisión integral de recomendaciones"); <http://www.dhs.gov/comprehensive-recommendation-review> (consultado el 20 de mayo de 2013).

¹⁰ El Programa SAVE es un servicio web que ayuda a las agencias de emisión de beneficios, instituciones y agencias de otorgamiento de licencias federales, estatales y locales a determinar el estado migratorio de las personas que solicitan beneficios para garantizar que solo los reciban quienes tienen derecho a hacerlo. Véase la página web de USCIS, "Systematic Alien Verification for Entitlements (SAVE) Program" (Programa de verificación sistemática de extranjeros para la concesión de derechos [Systematic Alien Verification for Entitlements, SAVE]) (28 de noviembre de 2012); <http://www.uscis.gov/nortal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vsnextoid=1721c2ec0c7c8110VsnVCM1000004718190>

Conferencia anual de la Oficina del Ombudsman

El 18 de octubre de 2012, la Oficina del Ombudsman celebró su segunda Conferencia anual. Entre los asistentes se incluyeron miembros de organizaciones no gubernamentales, del sector privado y de entidades federales y estatales. La secretaria Napolitano y el director de USCIS Alejandro Mayorkas fueron los oradores encargados de establecer las pautas de la conferencia.

Las conversaciones de panel incluyeron temas como el programa de incorporaciones militares vitales para el interés nacional (Military Accessions Vital to the National Interest, MAVNI), acción diferida para los llegados en la infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), adjudicaciones para la categoría L-1 de Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía, revisiones judiciales de decisiones sobre inmigración; seguridad en el proceso de adjudicaciones y responsabilidad del gobierno, entre otros temas.¹¹

Informe anual de la Oficina del Ombudsman

La Oficina del Ombudsman presenta un informe anual al Congreso, a más tardar el 30 de junio de cada año calendario, conforme a la sección 452(c) de la Ley de Seguridad Nacional. El 2 de mayo de 2013, USCIS presentó su respuesta al Informe anual 2012 de la Oficina del Ombudsman.¹² Actualmente, la Oficina del Ombudsman está evaluando la respuesta de USCIS, que se entregó cuando este Informe se enviaba a la prensa.

Conforme a la sección 452 (c)(1)(E) de la Ley de Seguridad Nacional, la Oficina del Ombudsman debe “identificar a cualquier funcionario de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (ahora USCIS) que sea responsable de... inacción” relacionada con las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman, y de cualquier problema generalizado y grave que encuentren las personas y los empleadores. En el Informe 2014, la Oficina del Ombudsman procurará identificar a tales funcionarios.

¹¹ Véase la publicación en el blog del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS), “DHS Ombudsman’s Office Holds Second Annual Conference” (La Oficina del Ombudsman del Departamento de Seguridad Nacional organiza su segunda conferencia anual), (24 de octubre de 2012); <http://www.dhs.gov/blog/2012/10/24/dhs-ombudsman%E2%80%99s-office-holds-second-annual-conference> (consultado el 20 de mayo de 2013).

¹² Respuesta del año 2012 de USCIS al Informe anual 2012 de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (2 de mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Ombudsman%20Liaison/Responses%20to%20Annual%20Reports/USCIS%20Response%20to%20Ombudsman%202012%20Annual%20Report.pdf> (consultado el 12 de junio de 2013).

Avances y áreas de estudio clave

El Informe de la Oficina del Ombudsman debe incluir un “resumen de los problemas más generalizados y graves con los que se encuentran las personas y los empleadores”.¹³ Las áreas de estudio que se presentan en el Informe de este año están organizadas de la siguiente manera:

- **Asistencia humanitaria;**
- **Familia e hijos;**
- **Empleo y**
- **Servicio al cliente de USCIS.**

¹³ Sección 452(c)(1)(B) de la Ley de Seguridad Nacional de 2002.



Asistencia humanitaria

La ley de inmigración de EE. UU. ofrece ayuda humanitaria a los inmigrantes que se encuentran en las situaciones más desesperadas. Durante este período de informes, el DHS y USCIS patrocinaron iniciativas clave para combatir la violencia contra las personas, y garantizar la protección de las víctimas del tráfico de personas, la violencia doméstica y otros delitos. Demostraron buena disposición al tomar decisiones en favor de personas que pretendían acción diferida, especialmente en el caso de quienes fueron traídos a los Estados Unidos cuando eran niños. USCIS también tomó medidas importantes al aceptar las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman sobre cómo mejorar el procesamiento de niños sin tutor legal que solicitan asilo. Extender este mismo compromiso al contexto de reinstauración humanitaria proporcionará una ayuda significativa a determinados familiares directos sobrevivientes.



Víctimas de abuso, tráfico de personas y otros delitos

Antecedentes

La Ley contra la Violencia hacia la Mujer (VAWA), promulgada en 1994, proporciona protecciones inmigratorias importantes para las víctimas del tráfico de personas y otros delitos de violencia.¹⁴ Entre los beneficios de la VAWA se incluyen los siguientes: (1) Autopetición VAWA (víctimas de violencia doméstica); (2) la visa T (víctimas del tráfico de personas); y (3) la visa U (víctimas de delitos específicos). Los componentes del DHS, incluido USCIS, implementaron estas protecciones.

El 7 de marzo de 2013, el presidente Barack Obama firmó la Ley de Reautorización contra la Violencia hacia la mujer de 2013.¹⁵ La reautorización mejora la protección de personas que solicitan estado de no inmigrante T y U. VAWA 2013 agrega al “acecho” como fundamento posible para el estado de no inmigrante U; extiende la protección de hijos mayores de 21 años a los hijos solteros de solicitantes de visa U; y consolida la Ley de Regulación de Matrimonios Internacionales de 2005 al agregar prohibiciones y sanciones para actos delictivos en los que haya niños involucrados.

¹⁴ Ley sobre Control de Delitos Violentos y Aplicación de la Ley de 1994, Ley Pública N.º 103-322; véase también Ley para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas y la Violencia de 2000, Ley Pública N.º 106-386 y la Ley de Reautorización para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas de 2003, Ley Pública N.º 108-193.

¹⁵ Ley de Reautorización contra la Violencia hacia la Mujer de 2013, Ley Pública N.º 113-4.

La Campaña Azul, lanzada por la secretaria Napolitano en 2010, es un ejemplo de un esfuerzo en todos los ámbitos del DHS por coordinar y mejorar los esfuerzos para combatir el tráfico de personas.¹⁶ Como parte de la campaña, USCIS participó en sesiones de capacitación sobre certificación para víctimas del tráfico de personas o la violencia para agencias de cumplimiento de la ley.¹⁷ USCIS también colaboró con el programa de Asistencia a las víctimas y la Unidad de libertad condicional del área de Investigaciones de Seguridad Nacional del ICE para brindar capacitación sobre el tráfico de personas y violencia doméstica a la policía estatal y local, a organizaciones no gubernamentales enfocadas en temas de inmigración y a una gran variedad de organizaciones comunitarias.¹⁸ Además, a través de la Unidad de VAWA en el Centro de Servicios de Vermont (VSC), USCIS organizó eventos públicos de ayuda comunitaria trimestrales. La Oficina del Ombudsman contribuyó activamente con el grupo de trabajo de la Campaña Azul, proporcionando experiencia específica y organizando reuniones de consulta pública.

Inquietudes permanentes

Tiempos de procesamiento para solicitudes y peticiones de asistencia humanitaria. La Oficina del Ombudsman ha supervisado los tiempos de procesamiento para las visas T y U, y casos relacionados con VAWA. En 2012, los tiempos de procesamiento de USCIS eran de siete meses para solicitudes de visa T y de nueve meses para peticiones de visa U.¹⁹ Al mes de mayo de 2013, los tiempos de procesamiento de USCIS fueron de cuatro meses para solicitudes de visa T y de quince meses para peticiones de visa U.²⁰ Al momento de elaborarse este informe, USCIS procesa peticiones de VAWA presentadas antes del 5 de marzo de 2012, lo que significa que los autosolicitantes VAWA aguardan una decisión hasta 19 meses.²¹ La Oficina del Ombudsman está preocupada por los tiempos de procesamiento prolongados para estas poblaciones en situación de vulnerabilidad y trabajará con USCIS para mejorarlos. La Ombudsman Odom viajó en abril de 2013

al VSC, donde se adjudicaron estas peticiones de asistencia humanitaria, para reunirse con los líderes y el personal del centro de servicios con el propósito de analizar los tiempos de procesamiento y otros temas.

Autorización de empleo para determinados beneficiarios de VAWA y solicitantes de asilo. El 12 de diciembre de 2012, USCIS publicó un memorando de políticas borrador titulado “Elegibilidad para autorización de empleo al momento de aprobar una autopetición de la Ley contra la Violencia hacia la Mujer (VAWA) y elegibilidad para autorización de empleo para cónyuges maltratados de determinados no inmigrantes”.²² El memorando proporciona pautas sobre la elegibilidad para autorización de empleo destinada a cónyuges maltratados de determinados no inmigrantes con visa A, E, G y H.²³

Si bien las partes interesadas aceptaron las pautas que tanto se necesitaban, elevaron inquietudes sobre el tratamiento que se da a los hijos de los autosolicitantes. El estatuto de autorización incluye al hijo del autosolicitante en la definición de “autosolicitante de VAWA”, con lo que las partes interesadas interpretan que todos los derechos y beneficios otorgados al autosolicitante también se extienden al hijo.²⁴ Contrariamente a esta interpretación, las pautas de USCIS excluyen a los hijos de un autosolicitante con derechos inmigratorios por derivación, y exigen que estos soliciten y reciban acción diferida antes de ser elegibles para recibir autorización de empleo.²⁵

Además, las pautas de políticas aplican una limitación para no inmigrantes que no está establecida en el estatuto de autorización. El memorando informa que la autorización de empleo se debe emitir por un período equivalente al tiempo restante del período actual de permanencia autorizada del solicitante.²⁶ Esta limitación no figura en la sección 106 de la ley INA, que permite a la Secretaría autorizar al cónyuge extranjero a trabajar en los Estados Unidos si, durante el matrimonio, el cónyuge o el hijo no inmigrantes fueron maltratados o víctimas de instancias de crueldad extrema producidas por el cónyuge.²⁷

¹⁶ Página web del DHS, “Fact Sheet: DHS Blue Campaign” (“Hoja de datos: Campaña Azul del DHS”); <http://www.dhs.gov/fact-sheet-dhs-blue-campaign> (consultado el 20 de mayo de 2013).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Informe anual 2012 de la Oficina del Ombudsman; <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-2012-annualreport.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013);

²⁰ Información sobre los tiempos de procesamiento de USCIS, “USCIS Processing Time Information for our Vermont Service Center” (“Información sobre los tiempos de procesamiento de USCIS para nuestro Centro de Servicios de Vermont”) (3 de abril de 2013); <https://egov.uscis.gov/cris/processingTimesDisplay.do> (consultado el 20 de mayo de 2013).

²¹ *Id.*

²² Memorando de políticas borrador de USCIS, “Eligibility for Employment Authorization upon approval of a Violence Against Women Act (VAWA) Self-Petition; and Eligibility for Employment Authorization for Battered Spouses of Certain Nonimmigrants” (“Elegibilidad para autorización de empleo al momento de aprobar una autopetición de la Ley contra la Violencia hacia la Mujer (VAWA) y elegibilidad para autorización de empleo para cónyuges maltratados de determinados no inmigrantes”), (12 de diciembre de 2012); <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Feedback%20Opportunities/Draft%20Memorandum%20for%20Comment/VAWA-Authorized-EADs-PM.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

²³ *Id.* Véase también INA § 101(a)(15)(A), (E), (G) y (H). Una visa “A” para no inmigrantes es para diplomáticos y funcionarios de gobiernos extranjeros. Una visa “E” para no inmigrantes es para comerciantes e inversores por tratado comercial. Una visa “G” para no inmigrantes es para empleados de una organización internacional designada y la OTAN. Una visa “H” para no inmigrantes es para empleados con una ocupación en un área que requiere un conocimiento muy especializado.

²⁴ INA § 101(a)(51) define que un autosolicitante VAWA debe incluir lo siguiente: la persona que presenta la petición o el hijo de la persona que presenta la petición, que reúne los requisitos para recibir asistencia conforme a (A) (iii), (iv) o (vi) de la sección 204(a)(1)(A); (B)(ii) o (iii).

²⁵ Véase la nota anterior 22.

²⁶ *Id.* Véase también INA § 106 y la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y Reautorización del Departamento de Justicia de 2005; § 844, Ley Pública N.º 109-162.

²⁷ INA § 106(a).

La ley INA no menciona limitaciones en la autorización de empleo en referencia a la duración del estado de no inmigrante del solicitante. Lo que se está analizando es si un no inmigrante con visa A, E, G o H que haya cometido un abuso puede finalizar el matrimonio o privar a la víctima del derecho necesario de buscar empleo.

Con respecto a los solicitantes de asilo, el 26 de agosto de 2011, la Oficina del Ombudsman emitió una recomendación para mejorar la coordinación y la comunicación relacionada con el “reloj del asilo”.²⁸ Los litigios subsiguientes sobre este tema derivaron en el tribunal federal del Distrito Oeste de Washington el 8 de mayo de 2013, donde se emitió una sentencia preliminar que aprobaba un acuerdo de conciliación en *A.B.T. et al. v. USCIS, et al.*²⁹ Esta demanda colectiva a nivel nacional desafió el rechazo de la autorización de empleo a personas en busca de asilo cuyas solicitudes de asilo habían quedado pendientes por un período superior a 180 días.

El *Acuerdo de conciliación ABT* cambia el método por el que USCIS y la Oficina Ejecutiva para la Revisión de Inmigración (Executive Office for Immigration Review, EOIR) calculan el período de espera de 180 días antes del cual una persona que solicita asilo puede solicitar una autorización de empleo.³⁰ Una Notificación para demandantes colectivos describe a los demandantes colectivos elegibles del acuerdo ABT, los beneficios provistos y cómo elevar un reclamo según el acuerdo de conciliación.³¹

Solicitudes de evidencias y peticiones VAWA. Las partes interesadas elevaron inquietudes con respecto a las Solicitudes de evidencia (RFE) de USCIS en adjudicaciones VAWA. Los autosolicitantes VAWA cargan con el peso de la prueba para establecer la elegibilidad, y USCIS debe considerar “toda evidencia creíble” que se presente.³² Este requisito de evidencias reconoce que los abusadores suelen negar a sus víctimas el acceso a documentos importantes con el propósito de evitar que busquen ayuda. Para garantizar que las víctimas reciban toda la protección que contempla la ley, los adjudicadores de USCIS se concentran específicamente

en “brindar la debida consideración a las dificultades que puedan experimentar algunos autosolicitantes [VAWA] para adquirir la documentación, en particular, documentación que no se puede obtener sin el conocimiento o consentimiento del abusador”.³³

Las partes interesadas informan que los funcionarios de USCIS, en algunos casos, emiten RFE para solicitantes VAWA que requieren el tipo de documentación principal para comprobar un matrimonio de buena fe en casos no relacionados con VAWA (por ejemplo, certificados originales de matrimonio, estados de cuentas bancarias conjuntas, etc.). Dichas RFE exigen evidencia de un tipo y naturaleza que las reglamentaciones pertinentes *no* requieren; de este modo, obligan a los solicitantes VAWA a presentar un nivel de evidencia superior al que en realidad les exige la ley correspondiente. Estas solicitudes suman un tiempo de procesamiento adicional a las ya demoradas adjudicaciones VAWA, período durante el cual, en muchas circunstancias, los solicitantes VAWA no pueden obtener autorización de empleo.

Disposiciones para familiares con derechos inmigratorios por derivación e hijos mayores de 21 años de no inmigrantes con visa U. El 12 de diciembre de 2012, USCIS publicó un memorando de políticas provisorio titulado “*Protección para hijos mayores de 21 años para personas con estado de no inmigrante con visa U por derivación: Peticiones pendientes, aprobaciones iniciales y extensiones de estado*”.³⁴ Conforme a la legislación original para visas U, las víctimas de delitos que reúnan los requisitos pueden solicitar el estado de persona con derechos inmigratorios por derivación para determinados familiares, como hijos solteros menores de 21 años.³⁵ Por muchos años, los familiares con derechos de inmigración por derivación que cumplían 21 años durante el procesamiento de su solicitud para la visa U perdían su elegibilidad. El memorando de políticas provisorio de USCIS procuró abordar este problema pero, desde entonces, ha sido cuestionado por VAWA 2013, que protege a los familiares con derechos de inmigración por derivación siempre que se haya presentado una petición de visa U en su nombre antes de los 21 años.³⁶

²⁸ Recomendación 50 de la Oficina del Ombudsman, “Employment Authorization for Asylum Applicants” (“Autorización de empleo para solicitantes de asilo”), (26 de agosto de 2011); <http://www.dhs.gov/ombudsman-recommendation-employment-authorization-asylum-applicants> (consultado el 20 de mayo de 2013).

²⁹ *A.B.T. et al. v. Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU.*, N.º 11-02108 (W.D. Wash., presentado el 15 de diciembre de 2011).

³⁰ *Acuerdo de conciliación, B.H., et al. v. Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU., et al.*, N.º CV11-2108-RAJ (W.D. Wash. 2013); http://legalactioncenter.org/sites/default/files/60-1_Settlement%20Agreement.pdf (consultado el 20 de mayo de 2013).

³¹ *Notificación colectiva, B.H., et al. v. Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU., et al.*, N.º CV11-2108-RAJ (W.D. Wash. 2013); <http://legalactioncenter.org/sites/default/files/Class%20Notice%20to%20be%20posted%20by%20plaintiffs%205-9-13%20FIN.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

³² Ley para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas y la Violencia de 2000; Secciones 1504(a)(2)(D), 1505(b)(7)(B) y 1513(o)(4), Ley Pública 106-386, véase también Ley sobre Control de Delitos Violentos y Aplicación de la Ley de 1994; sección 40701(a)(3)(H), Ley Pública 103-322.

³³ Memorando de INS, “Implementation of Crime Bill Self-Petitioning for Abused or Battered Spouses or Children of U.S. Citizens or Lawful Permanent Residents” (“Implementación de autopetición de ley penal para cónyuges o hijos abusados o maltratados de ciudadanos estadounidenses o residentes legales permanentes”), (16 de abril de 1996).

³⁴ Memorando de políticas provisorio de USCIS, “Age-Out Protection for Derivative U Nonimmigrant Status Holders: Pending Petitions, Initial Approvals, and Extensions of Status” (“Protección para hijos mayores de 21 años para personas con estado de no inmigrante con visa U por derivación: Peticiones pendientes, aprobaciones iniciales y extensiones de estado”), (24 de octubre de 2012); <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Feedback%20Opportunities/Interim%20Guidance%20for%20Comment/U-Visa-Age-Out-Interim-PM.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

³⁵ Véase la nota anterior 16 § 805(a)(7)(A): “NIÑOS: Un extranjero soltero que pretenda acompañar o sumarse al estado concedido a su(s) padre(s) conforme a la sección 101(a)(15)(U)(i), y que tuviera al menos 21 años de edad al momento de que el progenitor peticionara dicho estado, seguirá estando clasificado como niño a los fines de la sección 101(a)(15)(U)(ii), si el extranjero cumple 21 años de edad después de presentada la petición del progenitor, pero durante su procesamiento”.

³⁶ Ley de Reautorización contra la Violencia hacia la Mujer de 2013, Ley Pública N.º 113-4, § 805 (2013).

La Oficina del Ombudsman solicita a USCIS que emita pautas y regulaciones actualizadas.

Autorización de empleo para solicitantes de visa T y solicitantes de visa U. Las partes interesadas expresaron su preocupación porque los solicitantes de visa T y U no pueden obtener autorización de empleo. Las regulaciones permiten a USCIS tomar “determinaciones *bona fide*” en tal caso, que pueden conformar las bases para autorizaciones de empleo.³⁷ Según las partes interesadas, USCIS ejerce esta autoridad muy pocas veces, lo que genera inquietudes en vista de que los tiempos de procesamiento para casos de visas U han aumentado a aproximadamente 15 meses. Esto no permite que los solicitantes puedan ganarse el sustento diario por sí mismos.

Niños sin tutor legal

Antecedentes

La Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) y la Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas de 2008 (TVPPRA)³⁸ brindan protecciones procedimentales y sustanciales para niños extranjeros sin tutor legal (UAC). Por definición, los niños sin tutor legal (UAC) no poseen estado de inmigrante legal en los Estados Unidos, no han cumplido 18 años de edad; y tampoco tienen padres o tutor legal en los Estados Unidos, ni una persona disponible que les proporcione cuidados y custodia física.³⁹ La ley TVPPRA cambió significativamente el proceso de asilo para los niños sin tutor legal al modificar la consideración inicial de reclamaciones de asilo presentadas en procedimientos de deportación de la EOIR del DOJ a USCIS.⁴⁰ La legislación también requirió la promulgación de regulaciones “con el propósito de regular los aspectos procedimentales y sustanciales de la adjudicación de reclamaciones de asilo [UAC]”.⁴¹

Para el caso de los niños detenidos y puestos bajo custodia federal, y los procedimientos del Tribunal de Inmigración, el CBP, el ICE, la EOIR y el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS) cumplen una función para determinar y validar el estado de niño sin tutor legal. Una persona con estado de niño sin tutor legal tiene derecho a determinados beneficios y protecciones públicas en los Estados Unidos. Para tomar una determinación sobre el estado de niño sin tutor legal, la oficina responsable debe entrevistar al niño, generalmente para analizar posibles experiencias traumáticas. No obstante, aun después de que estas agencias determinen

³⁷ 8 C.F.R. § 214.11(a).

³⁸ Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de las Víctimas del Tráfico de Personas de 2008 (Trafficking Victims' Protection Reauthorization Act, TVPPRA) § 235(d)(8), Ley Pública N.º 110-457.

³⁹ Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de las Víctimas del Tráfico de Personas de 2008 (TVPPRA) § 235(d)(8), Ley Pública N.º 110-457; véase también la página web de USCIS: “Questions and Answers: USCIS Initiates Procedures for Unaccompanied Children Seeking Asylum” (Preguntas y respuestas: USCIS inicia procedimientos para niños sin tutor legal que buscan asilo), (25 de mayo de 2009); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=b3b6040faa930210VgnVCM1000004718190aRCRD&vgnnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁴⁰ INA § 208(b)(3)(C).

⁴¹ Véase nota anterior 38.

el estado de niño sin tutor legal del menor y USCIS acepte el Formulario I-589, *Solicitud de asilo y suspensión de deportación*, USCIS ya habrá vuelto a determinar el estado de niño sin tutor legal en entrevistas subsiguientes que tendrá con el niño sobre su estado de asilado.

Este procedimiento, que a veces va acompañado de prolongadas revisiones de supervisores y de la sede central de la División de Asilo de USCIS, ha generado demora y confusión. En lugar de facilitar las entrevistas ágiles y sin obstáculos que vaticinaba el Congreso, la División de Asilo de USCIS, como cuestión de política, no aceptó la conclusión original del juez de inmigración en relación con el estado de niño sin tutor legal que se emitió con el consentimiento del ICE ni la determinación jurisdiccional del Centro de Servicios de Nebraska (NSC) de USCIS, presentado antes de aceptar el Formulario I-589 (o la determinación previa sobre el estado de niño sin tutor legal por parte del ICE o del CBP). Ante la ausencia de pautas, algunas oficinas de asilo de USCIS identificaron y desarrollaron mejores prácticas para ocuparse de temas sensibles y desafíos relacionados con los reclamos de niños sin tutor legal. Además de las nuevas determinaciones en torno al estado de niño sin tutor legal, se incluyen problemas como métodos y enfoques de entrevistas inadecuados para niños sin tutor legal, la dificultad para volver a programar entrevistas, y la falta de comprensión general de las funciones y las responsabilidades de determinados adultos asociados con niños sin tutor legal.

Recomendaciones

El 20 de septiembre de 2012, la Oficina del Ombudsman recomendó que USCIS:

- 1) Aceptara la jurisdicción de casos de niños sin tutor legal derivados por la EOIR;
- 2) Aceptara la jurisdicción de casos presentados por niños en custodia federal según el HHS;
- 3) Siguiera los procedimientos establecidos específicos para niños sin tutor legal, ampliara la implementación de determinadas mejores prácticas y contratara expertos clínicos para implementar procedimientos de verificación de la calidad y capacitación.

Más específicamente, USCIS debe realizar lo siguiente:

- a) Establecer puntos de contacto para el público con el propósito de mejorar la comunicación y la coordinación, y resolver problemas;
- b) Asignar previamente los casos de niños sin tutor legal a funcionarios con conocimiento y habilidades especializados; y

- c) Contratar a expertos clínicos especializados para entrevistar a niños en situaciones de vulnerabilidad como parte de un componente sistemático del programa de asilo de niños sin tutor legal para verificar la calidad y ofrecer capacitación;
- 4) Limitar la revisión de la sede central a un proceso que se pueda administrar en un plazo de 30 días; y
- 5) Emitir, lo antes posible, regulaciones relacionadas con el proceso de asilo para niños sin tutor legal.

Respuesta de USCIS

El 11 de abril de 2013, USCIS respondió a las recomendaciones formales de la Oficina del Ombudsman, afirmando que la agencia adoptará las determinaciones relacionadas con el estado de niños sin tutor legal tomadas por el CBP y el ICE con el propósito de asegurar el cumplimiento de la custodia.⁴² Esta nueva política afectará de manera positiva a todos los menores de edad detenidos y puestos en custodia federal del HHS, lo que ayudará a garantizar un proceso coherente para muchísimos niños que buscan asilo en los Estados Unidos. La agencia también aceptó seguir los procedimientos establecidos relacionados con el estado de niños sin tutor legal, designar puntos de contacto para el público, implementar medidas para mejorar la calidad y coherencia de las adjudicaciones relacionadas con casos de niños sin tutor legal y limitar los plazos durante los cuales el personal de la sede central puede revisar los casos. USCIS también expresó su intención de emitir regulaciones legales sobre el proceso de asilo para niños sin tutor legal. La agencia se negó a asignar previamente casos relacionados con niños sin tutor legal a funcionarios especialmente capacitados.

Inquietudes permanentes

USCIS tomó medidas concretas para abordar varias recomendaciones de la Oficina del Ombudsman relacionadas con casos de niños sin tutor legal. Es importante que USCIS se comprometa a implementar de manera oportuna su nueva política con métodos significativos de capacitación y control de calidad.

Inmigrantes juveniles especiales

Antecedentes

Los menores abusados, abandonados o descuidados sin estado de inmigración pueden obtener permiso para permanecer legalmente en los Estados Unidos a través del programa de inmigrante juvenil especial (SIJ).⁴³

⁴² Memorando de políticas de USCIS, “Updated Procedures for Determination of Initial Jurisdiction over Asylum Applications Filed by Unaccompanied Alien Children” (“Procedimientos actualizados para la determinación de la jurisdicción inicial sobre solicitudes de asilo presentadas por niños extranjeros sin tutor legal”), (28 de mayo de 2013); “Updated Service Center Operations Procedures for Accepting Forms I-589 Filed by Unaccompanied Alien Children” (“Procedimientos operativos actualizados en centros de servicios para aceptar Formularios I-589 presentados por niños extranjeros sin tutor legal”), (4 de junio de 2013); <http://www.uscis.gov/USCIS/Humanitarian/Refugees%20&%20Asylum/Asylum/Minor%20Children%20Applying%20for%20Asylum%20By%20Themselves/service-ctr-ops-proced-accepting-form-i589-unaccompanied-alien-children.pdf> (consultado el 4 de junio de 2013).

⁴³ INA § 101(a)(27)(J); 8 C.F.R. § 204.11.

⁴⁴ Recomendación 47 de la Oficina del Ombudsman, “Special Immigrant Juvenile Adjudications: An Opportunity for Adoption of Best Practices” (“Adjudicaciones para inmigrantes juveniles especiales: Una oportunidad para la adopción de mejores prácticas”), (15 de abril de 2011); <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/Citizenship-and-Immigration-Services-Ombudsman-Recommendation-Special-Immigrant-Juvenile-Adjudications.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

Durante los últimos dos años, la Oficina del Ombudsman compartió comentarios, solicitudes de asistencia y otras inquietudes relacionadas con el procesamiento de casos de SIJ con USCIS. La agencia demostró buena predisposición para abordar problemas permanentes e intervenir, según corresponda, para resolver asuntos pendientes.

La campaña de la Oficina del Ombudsman efectuada en 2010 y 2011 indicó que las partes interesadas encontraban numerosos problemas relacionados con las adjudicaciones de SIJ, incluidos tiempos de procesamiento prolongados, técnicas de entrevistas y adjudicaciones inadecuadas, y RFE rigurosas o molestas relacionadas con órdenes subyacentes de dependencia juvenil. Las partes interesadas también debieron hacer frente a procedimientos incoherentes para solicitar revisiones inmediatas, así como rechazos de solicitudes de exención de tarifas para casos con evidencia *prima facie* de dependencia juvenil.

Recomendaciones

El 15 de abril de 2011, la Oficina del Ombudsman publicó una recomendación titulada “Adjudicaciones para inmigrantes juveniles especiales: Una oportunidad para la adopción de mejores prácticas”⁴⁴, que instó a USCIS a realizar lo siguiente:

- 1) Estandarizar sus prácticas para lo siguiente:
 - a) Proporcionar capacitación especializada a aquellos funcionarios encargados de la adjudicación del estado de SIJ;
 - b) Establecer unidades o puntos de contacto de SIJ exclusivos en oficinas locales; y
 - c) Asegurar que las adjudicaciones se completen en el plazo reglamentario;
- 2) Suspender la solicitud de evidencias subyacentes a resoluciones de dependencia de niños extranjeros de tribunales estatales; y
- 3) Publicar pautas que incluyan regulaciones de la agencia sobre evidencia adecuada para presentaciones de SIJ, incluidos los criterios generales que motivan una entrevista para la petición de SIJ y poner a disposición esta información en el sitio web de USCIS.



Respuesta de USCIS

En 2011, USCIS aceptó en parte las recomendaciones, coincidiendo con la necesidad de estandarización, además de destacar que la agencia “ya proporcionó amplia capacitación...”.⁴⁵ Esta capacitación se brindó a 235 empleados de la agencia y analizó la elegibilidad para el estado de SIJ, posibles formas de ayuda y procesos relacionados. También estudió avances legislativos a partir de la Ley de Reautorización para la Protección de Víctimas del Tráfico de Personas de 2008 y litigios sobre SIJ, incluido el Acuerdo de conciliación *Perez-Olano, et al. v. Holder, et al.*⁴⁶ USCIS indicó que estaba contemplando iniciativas futuras de capacitación, como un programa sobre técnicas de entrevistas adaptadas especialmente para niños.

USCIS no aceptó la recomendación de establecer puntos de contacto locales, porque indicó que no considera práctica la creación de “unidades específicas para casos de SIJ o un funcionario exclusivo para casos de SIJ en cada oficina de campo”, teniendo en cuenta el número limitado de casos relacionados de SIJ por año (1484 en el año fiscal 2009 y 1879 en el año fiscal 2010).⁴⁷ USCIS también destacó su postura de que funcionarios de inmigración

debidamente capacitados, con la supervisión adecuada, puedan manejar adjudicaciones de SIJ.⁴⁸ Además, señaló que en el año fiscal 2010, la agencia estableció puntos de contacto regionales internos para casos de SIJ. Estos puntos de contacto están disponibles para responder preguntas y proporcionar asistencia al personal de las oficinas de campo de USCIS. También trabajan con la sede central de USCIS para actualizar pautas y supervisar solicitudes rápidas.

USCIS estuvo de acuerdo con la recomendación de mantener adjudicaciones dentro de los plazos reglamentarios.⁴⁹ Se generan informes mensuales de todos los casos pendientes de SIJ, y los puntos de contacto de las oficinas regionales de USCIS trabajan con las oficinas de campo para supervisar y completar los casos que están listos para ser adjudicados. Conforme al *Acuerdo de conciliación Perez-Olano*, USCIS también estableció una cuenta de correo electrónico exclusiva para recibir quejas relacionadas con procesamientos demorados. En diciembre de 2012, USCIS expresó que no habían recibido quejas a través de la cuenta aunque, al momento del informe, la dirección de correo electrónico aparecía como no disponible en la página web de USCIS.

USCIS señaló que “aprecia que exista un esmerado equilibrio entre la función del tribunal de menores estatal que actúa en pos de los intereses del niño y la función de USCIS, que garantiza que se otorguen correctamente los beneficios de inmigración”.⁵⁰ USCIS también expresó que las órdenes que no tengan conclusiones específicas pueden no ser suficientes y, posiblemente, deban ser complementadas por otros u otra evidencia relevante para establecer el fundamento de hecho para esa orden. USCIS indicó que estudiaría maneras de comunicarse con los tribunales estatales a través del DOJ, proporcionaría información del personal de los tribunales sobre los casos de SIJ y aclararía el tipo de lenguaje que exige USCIS en las decisiones de los tribunales estatales. Desde su respuesta en 2011 y en este período de informes, USCIS llevó a cabo varias capacitaciones en persona para abogados y trabajadores sociales de tribunales de menores estatales, y afirmó que sigue su compromiso para continuar con este tipo de campañas.

USCIS coincidió con la recomendación de emitir pautas nuevas. El 6 de septiembre de 2011, USCIS emitió una Notificación de propuesta de reglamentación (Notice of Proposed Rulemaking, NPRM) para el programa de SIJ.⁵¹

⁴⁵ Memorando de USCIS, “Response to Recommendation 47, Special Immigrant Juvenile (SIJ) Applications: An Opportunity for Adoption of Best Practices” (“Respuesta a la Recomendación 47, Solicitudes de inmigrantes juveniles especiales: Una oportunidad para la adopción de mejores prácticas”), pág. 2 (13 de julio de 2011); <http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Ombudsman%20Liaison/Responses%20to%20Formal%20Recommendations/cisomb-2011-response47.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁴⁶ *Perez-Olano, et al. v. Holder, et al.*, CV 05-3604 (Distrito Central de California 2005). Véase en términos generales el memorando de USCIS, “Implementation of the Special Immigrant Juvenile Perez-Olano Settlement Agreement” (“Implementación del Acuerdo de conciliación Perez-Olano por casos de inmigrantes juveniles especiales”), (4 de abril de 2011); <http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/2011/April/perez-olano-settlement.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013). El memorando aborda la manera en que, en vista del acuerdo de acción colectiva presentado a favor de los SIJ, la agencia se ocupará de determinadas mociones, publicará estadísticas y responderá a solicitudes para “basarse en la orden original del tribunal de menores con el fin de establecer el requisito reglamentario actual de no viabilidad de reunificación con uno o ambos progenitores debido a abuso, descuido, abandono o un fundamento similar que considere la ley estatal”.

⁴⁷ Véase la nota anterior 45 en la pág. 4.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ La agencia destacó en su respuesta que el requisito de 180 días no se relaciona con la solicitud de ajuste de estado y no incluye los días transcurridos entre una cita perdida y una reprogramada, o los días a partir del momento en que USCIS envía una RFE hasta la fecha en la que el solicitante responde a una RFE. Véase la nota anterior 45 en la pág. 4.

⁵⁰ Véase la nota anterior 45.

⁵¹ “Special Immigrant Juvenile Petitions” (“Peticiónes de inmigrantes juveniles especiales”), 76 Reg. Fed. 54978 (6 de septiembre de 2011).

Inquietudes permanentes

Durante este período de informes, las partes interesadas denunciaron periódicamente la falta de cumplimiento del tiempo de procesamiento obligatorio de 180 días por parte de USCIS para peticiones de SIJ. Generalmente, dicho plazo se prolongaba de manera significativa. Las partes interesadas encuentran problemas constantes porque las oficinas de campo específicas de USCIS aplican distintos estándares de evidencia, a pesar de los esfuerzos de la agencia por llevar a cabo sesiones de capacitación y campañas correctivas. La frustración que generan tales experiencias hizo que algunos solicitantes propusieran que una unidad especializada, como la Unidad de VAWA del VSC, maneje los casos de SIJ.

A la fecha, las partes interesadas siguen denunciando que reciben RFE relacionadas con órdenes de tribunales estatales en las que se explican claramente los hechos y fundamentos de las conclusiones de dependencia. Señalan también que los adjudicadores de USCIS cuestionan las sentencias declaratorias y requieren información adicional relacionada con las órdenes de los tribunales estatales, incluso cuando dicha información se encuentra bajo sello del tribunal y resulta difícil de conseguir.⁵² Las partes interesadas denuncian demoras y Notificaciones de intención de rechazo (Notices of Intent to Deny, NOID) injustificadas que no están respaldadas por los hechos de su caso.⁵³

Ejemplo práctico: Un juez de condado determinó que un extranjero menor de edad había sido abusado, abandonado o descuidado por sus padres y emitió una orden de tutela. Previamente asesorado, el menor presentó el Formulario I-360, Petición para amerasiático, viudo o inmigrante especial, ante USCIS. Si bien la petición incluía la orden judicial del juez de condado, USCIS solicitó una copia de las transcripciones judiciales para evaluar la orden. El abogado del menor proporcionó copias de la transcripción judicial. Mientras esperaba la decisión, el abogado se comunicó con la Oficina del Ombudsman para solicitar asistencia porque creía que no era correcto que se le solicitaran las transcripciones judiciales. La Oficina del Ombudsman se comunicó con USCIS y la petición fue aprobada.

La Oficina del Ombudsman sigue supervisando casos desde la oficina de campo y trabaja con los líderes de USCIS para mejorar el procesamiento de peticiones de SIJ.

Como recibió consultas similares y constantes sobre casos de SIJ durante todo el año 2012, la Oficina del Ombudsman inició conversaciones con los líderes de la Dirección de Operaciones de Campo de USCIS. Estos funcionarios fueron piezas clave para resolver y establecer comunicaciones más efectivas relacionadas con inquietudes asociadas con casos de SIJ.

La Oficina del Ombudsman fue invitada a participar en convocatorias de capacitación y espera con ansias esa oportunidad en 2013, cuando USCIS formalice estas sesiones de capacitación. Además, se están abordando inquietudes relacionadas con exenciones de tarifas, caso por caso, con funcionarios relevantes de admisión y centros de servicios de la agencia.

Recurso discrecional y acción diferida para llegados en la infancia

Antecedentes

La acción diferida es un ejercicio que queda a criterio de las agencias y permite a una persona permanecer en los Estados Unidos sin temor a ser deportado.⁵⁴ Se ha utilizado desde la década de 1970 para abordar circunstancias imperiosas relacionadas con no ciudadanos que podían ser deportados.⁵⁵

Entre los factores que se deben considerar para evaluar una solicitud de acción diferida se incluyen, entre otros, los siguientes: factores imperiosos y humanitarios relacionados con la salud, la capacidad de viajar, las condiciones en el país de origen, los lazos familiares con los Estados Unidos y el período de permanencia en este país, los antecedentes laborales o de servicio comunitario, la condición de servicio militar y la prioridad absoluta, así como la posibilidad de deportación.⁵⁶



⁵² Información proporcionada por las partes interesadas a la Oficina del Ombudsman (23 de agosto de 2012).

⁵³ Información proporcionada por las partes interesadas a la Oficina del Ombudsman (9 de septiembre de 2011; 20 de diciembre de 2011; 9 de enero de 2012; 15 de febrero de 2012; 28 de febrero de 2012).

⁵⁴ Véase en términos generales INA § 103(a) (describe la autoridad de la Secretaría del DHS para hacer cumplir las leyes migratorias).

⁵⁵ Véase en términos generales, Shoba Sivaprasad Wadia, "Sharing Secrets: Examining Deferred Action and Transparency in Immigration Law" ("Secretos compartidos: Estudio de la acción diferida y la transparencia en la ley de inmigración"), University of New Hampshire Law Review, Volumen 10, N.º 1 (julio de 2011).

⁵⁶ Memorando de USCIS, "Exercising Prosecutorial Discretion" ("Ejercicio del criterio de la fiscalía") HQOPP 50/4 (17 de noviembre de 2000).

La acción diferida se puede otorgar o extender por el tiempo que se considere necesario para abordar las circunstancias presentadas y, generalmente, se ha concedido con incrementos de un año. Una vez otorgada la acción diferida, el beneficiario puede solicitar, al demostrar necesidades económicas, una autorización de empleo por un período acorde a la concesión de la acción diferida.⁵⁷

Las pautas de larga data de la agencia indican que se puede presentar una solicitud de acción diferida ante el director de la oficina de campo de USCIS.⁵⁸ La solicitud se puede entregar en persona durante una cita InfoPass o se puede enviar por correo. Una solicitud de acción diferida no requiere el pago de ninguna tarifa, pero debe incluir lo siguiente:

- explicación por escrito de los motivos por los que la persona pretende ser beneficiario de una acción diferida, así como la documentación de respaldo;
- cualquier documento principal o secundario disponible que acredite su identidad y nacionalidad, como un certificado de nacimiento, un pasaporte o una tarjeta de identificación, declaraciones juradas notariadas, registros escolares o médicos, etc.;
- copia de cualquier visa emitida con anterioridad que haya utilizado la persona para poder ingresar a los Estados Unidos y algún comprobante de dicho ingreso; y
- dos fotos para pasaporte.⁵⁹

En el caso que quien solicite la acción diferida sea representada por un profesional, también debe presentar el Formulario G-28 completado, *Notificación de solicitud de representación en litigio como abogado o representante acreditado*.⁶⁰

Recomendaciones

El 6 de abril de 2007, la Oficina del Ombudsman recomendó a USCIS que publicara información general sobre acción diferida, mantuviera estadísticas sobre la emisión y el rechazo de solicitudes de acción diferida, y designara a un funcionario en la sede central para revisar las concesiones y los rechazos de solicitudes de acción diferida cada tres meses, con el propósito de garantizar que casos similares se decidieran de la misma manera.⁶¹

⁵⁷ 8 C.F.R. § 274a.12(c)(14).

⁵⁸ Véase la nota anterior 56. Véase también INS, Instrucciones para operaciones, O.I. § 103.1(a)(1)(ii) (1975).

⁵⁹ Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (7 de marzo de 2012).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Recomendación 32 de la Oficina del Ombudsman, "Recommendation from the CIS Ombudsman to the Director, USCIS" ("Recomendación de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración al Director de USCIS"), (6 de abril de 2007); http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CISOmbudsman_RR_32_O_Deferred_Action_04-06-07.pdf (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁶² Recomendación 48 de la Oficina del Ombudsman, "Deferred Action: Recommendations to Improve Transparency and Consistency in the USCIS Process" ("Acción diferida: Recomendaciones para mejorar la transparencia y coherencia en el proceso de USCIS") (11 de julio de 2011); <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-combined-dar.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁶³ Respuesta de USCIS a la Recomendación 48 (27 de octubre de 2011); <http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Ombudsman%20Liaison/Responses%20to%20Formal%20Recommendations/cisomb-2011-response-48.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁶⁴ Respuesta de USCIS a la Recomendación 48 (27 de octubre de 2011), pág. 2; <http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Ombudsman%20Liaison/Responses%20to%20Formal%20Recommendations/cisomb-2011-response-48.pdf> (consultado el 19 de junio de 2013).

⁶⁵ Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (19 de junio de 2013).

⁶⁶ Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (7 de marzo de 2012).

⁶⁷ Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (septiembre de 2012).

⁶⁸ Véase la nota anterior 63.

Cuatro años más tarde, el 1 de julio de 2011, la Oficina del Ombudsman dio a conocer una segunda recomendación sobre este tema, en la que nuevamente se instó a USCIS a que publicara información detallada sobre acción diferida, hiciera un inventario de solicitudes pendientes en las oficinas de campo de USCIS, y estableciera procesos y procedimientos internos para garantizar el manejo oportuno y coherente de las solicitudes de ayuda.⁶²

USCIS manifestó que, debido a que la acción diferida no es un beneficio de inmigración sino más bien un ejercicio específico caso por caso (no categórico) que queda a criterio de la fiscalía, no es obligatoria la publicación de los tiempos de procesamiento.⁶³

Inquietudes permanentes

Si bien USCIS anteriormente asumió el compromiso de realizar un seguimiento de las solicitudes de acción diferida,⁶⁴ actualmente la agencia no puede proporcionar un inventario de las solicitudes y decisiones.⁶⁵ La Oficina del Ombudsman sigue preocupada por el seguimiento de las solicitudes de acción diferida por parte de USCIS que se presentaron en sus oficinas de campo locales.

USCIS conserva información limitada en relación con el procesamiento de solicitudes de acción diferida. La agencia no supervisa ni realiza un seguimiento de las RFE, tampoco de la regularidad o naturaleza de las entrevistas, ni de cualquier otro aspecto cualitativo o cuantitativo de la toma de decisiones sobre acción diferida. A partir del 7 de marzo de 2012, USCIS puso a disposición de todas las oficinas de campo un Procedimiento operativo estándar (Standard Operating Procedure, SOP) para manejar solicitudes de acción diferida. El público no tuvo acceso a este SOP interno.⁶⁶ Aparte del SOP, en general, USCIS no ofreció capacitación actualizada sobre acción diferida al personal de las oficinas de campo, regionales ni de la sede central; tampoco creó materiales de orientación adicionales.⁶⁷ USCIS no tiene intenciones de publicar información en su sitio web de acceso público sobre cómo presentar solicitudes de acción diferida en una oficina de distrito de USCIS.⁶⁸

Acción diferida para llegados en la infancia

El 15 de junio de 2012, la secretaria Napolitano anunció un formulario especial de acción diferida (Acción diferida para los llegados en la infancia [Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA]) para determinados jóvenes que fueron traídos a los Estados Unidos cuando eran niños, no representan un riesgo para la seguridad nacional o pública y reúnen criterios establecidos. En un plazo de 60 días, USCIS transformó la política de la Secretaria en un plan operativo, con lo cual se implementaron efectivamente muchas de las recomendaciones anteriores de la Oficina del Ombudsman.

USCIS lanzó DACA como “programa” el 15 de agosto de 2012, acompañado de una sólida participación comunitaria e instrucciones bien redactadas para futuros solicitantes.⁶⁹ USCIS también creó el Formulario I-821D, *Consideración de acción diferida para llegados en la infancia*.⁷⁰ La agencia realizó un seguimiento de los datos de presentaciones, de las emisiones y decisiones relacionadas con la recepción de solicitudes, y publicó los resultados a través de su sitio web.⁷¹ La agencia también demostró, a través de este programa, un compromiso de capacitar al personal sobre cómo tomar decisiones discrecionales. Este nivel de uso compartido de información a nivel interno y externo, y la buena predisposición para crear y supervisar recepciones de presentaciones, protocolos de procesamiento y plazos es un ejemplo de mejores prácticas para la administración de la acción diferida y de otros formularios de solicitudes válidas de recurso discrecional que se presentan todos los años ante USCIS.

Reinstauración de peticiones revocadas automáticamente

Antecedentes

Determinados familiares directos cuyas peticiones familiares sean revocadas automáticamente al momento del fallecimiento del solicitante pueden solicitar reinstauración, y USCIS, a su criterio, puede otorgar dicha solicitud por motivos humanitarios.⁷² Las partes interesadas elevaron inquietudes porque USCIS considera poco prioritarias las solicitudes de reinstauración por motivos humanitarios. No existe un método estandarizado para presentar estas solicitudes. Una vez recibidas, las solicitudes están sujetas a prolongados tiempos de procesamiento y su porcentaje de rechazo es elevado.⁷³ A partir de noviembre de 2012, USCIS comenzó a realizar un seguimiento de las solicitudes de reinstauración por motivos humanitarios. Anteriormente, las oficinas de USCIS no mantenían registros estadísticos de estas solicitudes. Véase la Figura 6.

FIGURA 6: SOLICITUDES DE REINSTITAURACIÓN HUMANITARIA

(De noviembre de 2012 a mayo de 2013)

OFICINA	RECEPCIONES	RECHAZADAS	APROBADAS
Centro de Servicios de California	2,644	1,101	136
Centro Nacional de Beneficios	10	0	0
Centro de Servicios de Vermont	450	0	6
Total	3,104	1,101	142

Fuente: Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (20.05.13).

⁶⁹ Página web de USCIS, “Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals Process” (Consideración de acción diferida para el proceso de llegados en la infancia) (18 de enero de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=f2ef2f19470f7310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=f2ef2f19470f7310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁷⁰ Al implementar la acción diferida para llegados en la infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), USCIS creó y emitió un formulario de solicitud para acción diferida exclusivo, que también exige que las personas que buscan asistencia presenten en forma simultánea el Formulario I-765, *Autorización para solicitud de empleo*, con un cargo de \$380,00 más una tarifa de \$85 para la captura de datos biométricos.

⁷¹ Página web de USCIS: “Data on Individual Applications and Petitions” (Datos sobre solicitudes y peticiones individuales”); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=1b52d725f5501310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=1b52d725f5501310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁷² 8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(i)(C).

⁷³ Véase la teleconferencia de la Oficina del Ombudsman, “Immigration Survivor Benefits under INA § 204(l): A Conversation with USCIS” (Beneficios de inmigración para sobrevivientes conforme a INA § 204(l): Una conversación con USCIS), (27 de julio de 2011); <http://www.dhs.gov/telecon-recap-survivor-benefits-under-ina-%C2%A7204l-conversation-uscis> (consultado el 20 de mayo de 2013).



La regulación sobre revocación automática se aplica a peticiones o autopeticiones aprobadas con anterioridad que se presentaron conforme a la sección 204 de la ley INA al momento del fallecimiento de un solicitante, a menos que:

- 1) Se considere la petición conforme a 8 C.F.R. sección 204.2(i)(1)(iv) aprobada como un Formulario I-360, *Petición para amerasiático, viudo o inmigrante especial*, conforme a 8 C.F.R. sección 204.2(b); o
- 2) USCIS determine, como asunto de criterio de acción por motivos humanitarios en vista de los hechos de un caso particular, que no corresponde revocar la aprobación de la petición.⁷⁴

La carga de solicitar reinstauración humanitaria recae en el beneficiario principal de la petición.⁷⁵ Generalmente, las solicitudes se presentan por carta a la oficina de distrito y al director del centro de servicios que aprobó la petición en un principio, o a la oficina de USCIS responsable de adjudicar cualquier Formulario I-485 relacionado, *Solicitud*

*para registrarse para residencia permanente o ajustar su estado de inmigración.*⁷⁶ Esta posibilidad de reinstauración limitada es el único recurso por el que los familiares sobrevivientes, que no están amparados por la sección 204(l) de la ley INA o que no contrajeron matrimonio con un ciudadano estadounidense, pueden seguir reclamando beneficios de inmigración tras el fallecimiento del familiar solicitante.⁷⁷

No se puede solicitar reinstauración hasta que USCIS haya aprobado el Formulario I-130, *Solicitud para familiar extranjero*. Dichas solicitudes deben estar acompañadas por el Formulario I-864, *Declaración jurada de respaldo conforme a la Sección 213A* de la Ley, de parte de un patrocinador sustituto; además, deben incluir documentación que avale los factores favorables para recibir recursos discrecionales. El Capítulo 21.2(h)(1)(C) del Manual de campo para el adjudicador (Adjudicator's Field Manual, AFM) establece que la autoridad discrecional para reinstaurar una petición revocada se debe aplicar en vista de los siguientes factores:

- 1) El impacto de la revocación sobre la unidad familiar en los Estados Unidos, especialmente en el ciudadano estadounidense o en los familiares con condición de residentes legales permanentes (Legal Permanent Resident, LPR) u otros familiares que vivan legalmente en los Estados Unidos;
- 2) Edad avanzada o con malas condiciones de salud del beneficiario;
- 3) El beneficiario ha residido en los Estados Unidos legalmente por un período prolongado;
- 4) Los lazos del beneficiario con su país de origen; y
- 5) Demoras significativas en el procesamiento del caso luego de la aprobación de la petición y después de haber conseguido un número de visa, dado el caso de que la demora se atribuya razonablemente al gobierno, en lugar de a la persona.⁷⁸

USCIS ha publicado documentación orientativa general sobre cómo solicitar reinstauración por motivos humanitarios. El Capítulo 21.2(h)(1)(C) del AFM establece lo siguiente:

⁷⁴ 8 C.F.R. § 205.1 (a)(3)(i)(C)(2). Además, como se analizará con mayor detalle en la sección sobre Familia y niños de la página 22 de este Informe, la redacción simple de § 204(l) obvia la necesidad de que los beneficiarios cubiertos busquen reinstauración humanitaria porque preserva peticiones "inmediatamente anteriores al fallecimiento" del familiar con derechos inmigratorios.

⁷⁵ El beneficiario principal que solicita la reinstauración humanitaria debe establecer, además, que una persona vinculada familiarmente con él en una de las maneras que se describen en INA § 213A(f)(5)(B) tiene los medios y está dispuesto a presentar una declaración jurada de respaldo conforme a 8 C.F.R. § 213a como patrocinador sustituto, además de establecer los factores humanitarios que se describen en el Capítulo 21.2(h)(1)(C) del Manual de campo para el adjudicador (Adjudicator's Field Manual, AFM); <http://www.uscis.gov/ilink/docView/AFM/HTML/AFM/0-0-0-1/0-0-0-3481/0-0-0-3513.html#0-0-0-387> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁷⁶ Capítulo 21.2(h)(1)(C) del AFM; <http://www.uscis.gov/ilink/docView/AFM/HTML/AFM/0-0-0-1/0-0-0-3481/0-0-0-3513.html#0-0-0-387> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁷⁷ Véase en términos generales la Recomendación 55 de la Oficina del Ombudsman, "Improving the Adjudication of Applications and Petitions Under Section 204(l) of the Immigration and Nationality Act" (Mejora de la adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad), (26 de noviembre de 2012); <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/cisomb-improving-adjudication-under-ina-204l-11262012.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013). Quienes pretendan recibir beneficios por supervivencia conforme a INA § 204(l) deben haber residido en Estados Unidos al momento del fallecimiento del familiar con derechos inmigratorios y al momento de presentar la solicitud para beneficios de inmigración para sobrevivientes. De no poder demostrar dicha residencia, los sobrevivientes deberán procurar reinstauración humanitaria conforme a 8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(iii)(C)(2). Las partes interesadas informan que, no obstante, a muchos solicitantes cubiertos por INA § 204(l), USCIS les exige que establezcan su elegibilidad para reinstauración humanitaria conforme a 8 C.F.R. § 205.1(a)(3)(iii)(C)(2). Los viudos y las viudas de ciudadanos estadounidenses podrán seguir reclamando beneficios de inmigración luego del fallecimiento del solicitante, conforme a disposiciones independientes de INA § 201(b)(2)(A)(i).

[P]ara solicitar la reinstauración por motivos humanitarios de una petición revocada, el beneficiario debe enviar una solicitud de reinstauración por escrito al centro de servicios o a la oficina de campo de USCIS que aprobó la petición salvo que, si el beneficiario presentó correctamente una solicitud de ajuste de estado ante USCIS, la solicitud por escrito deba presentarse en la oficina de USCIS que tenga jurisdicción sobre la solicitud de ajuste. La solicitud por escrito debe incluir una copia de la notificación de aprobación para la petición revocada, el certificado de fallecimiento del solicitante (u otro familiar con derechos inmigratorios y, si lo exige la sección 213A de la Ley y el apartado 213a de 8 CFR, el Formulario I-864 de un patrocinador sustituto y evidencia de la relación que existe entre el patrocinador sustituto y el beneficiario.⁷⁹

USCIS reconoció que dichas solicitudes generalmente van de un distrito y centro de servicios a otro debido a confusiones relacionadas con la jurisdicción de cada agencia.

Inquietudes permanentes

Las partes interesadas denuncian que, en la práctica, los factores que se consideran en las decisiones de reinstauración aparentemente varían según el lugar en el que se adjudican las solicitudes.⁸⁰

Las oficinas locales de USCIS y las partes interesadas dicen que, debido a que las solicitudes de reinstauración reciben un tratamiento diferente a las presentaciones estándares, con protocolos de recepción y procesamiento establecidos, resulta difícil realizarles un seguimiento. Las operaciones de USCIS para casi todas las solicitudes están organizadas por centros de recepción denominados “oficinas de remisión”, en los que se procesan formularios y se ingresan datos en un sistema de administración y seguimiento de casos.⁸¹ Sin embargo, las solicitudes de reinstauración por motivos humanitarios no se procesan a través del sistema de oficinas de remisión.⁸²

⁷⁹ Véase la nota anterior 71.

⁸⁰ Un centro de servicios de USCIS estipula que las solicitudes deben incluir documentación que identifique y documente el motivo humanitario para la reinstauración. La documentación puede incluir lo siguiente: (1) Evidencia de residencia prolongada y cualquier propiedad en Estados Unidos; (2) evidencia de parentesco con otros familiares que puedan probar su estado inmigratorio en Estados Unidos; (3) evidencia de factores relacionados con la salud que justificarían la necesidad de la reinstauración; (4) evidencia de condiciones políticas o religiosas actuales en el país de origen del beneficiario que indicarían que este podría sufrir perjuicios si no se le permitiese emigrar a Estados Unidos. Este centro de servicios de USCIS también exige que se presente evidencia sobre la intención inmigratoria del solicitante fallecido en caso de que la muerte ocurriese fuera de Estados Unidos. Centro de servicios de USCIS en Vermont: “VSC Stakeholders Meeting Questions” (Preguntas de reuniones de partes interesadas en el Centro de Servicios de Vermont), (20 de agosto de 2009). Una oficina de distrito de USCIS se negó a estipular criterios particulares en respuesta a la pregunta de una parte interesada e informó a las partes interesadas que era difícil articular los factores favorables y negativos específicos para los criterios de reinstauración, ya que cada caso es único. Se informó a las partes interesadas que la decisión sobre la reinstauración es criterio exclusivo de la agencia. Oficina de Distrito de USCIS en Chicago, “Midyear Stakeholders’ Meeting” (Reunión de partes interesadas de mitad de año), (6 de abril de 2009).

⁸¹ Las oficinas de remisión de documentación de USCIS son centros de recepción de solicitudes de USCIS que manejan tarifas y derivan solicitudes. Están a cargo de personal contratado y tienen una cantidad limitada de personal de USCIS vinculado para tomar decisiones sobre exención de tarifas y otros asuntos. Actualmente, las oficinas de remisión de documentación de USCIS se encuentran ubicadas en Phoenix, Arizona, y en Chicago, Illinois.

⁸² Capítulo 21.2(h)(1)(C) (2013) del AFM; <http://www.uscis.gov/ilink/docView/AFM/HTML/AFM/0-0-0-1/0-0-0-3481/0-0-0-3513.html#0-0-0-387> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁸³ El personal de la Oficina del Ombudsman recopiló notas durante una reunión de consulta pública de USCIS, incluida una sesión pública de preguntas y respuestas. Véase en términos generales la página web de USCIS, “Approval of Petitions and Applications after the Death of a Qualifying Relative” (Aprobación de peticiones y solicitudes luego del fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios), (7 de febrero de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=33189acaf228c310VgnVCM100000082ca60aRCD&vgnnextchannel=994f81c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

Si bien USCIS ha avanzado significativamente en el seguimiento de solicitudes de reinstauración por motivos humanitarios, aún quedan algunas partes interesadas que, al presentar solicitudes, denuncian la poca información que reciben sobre la revisión y el procesamiento de sus casos. No se publican tiempos de procesamiento ni procedimientos predecibles para presentar información complementaria.⁸³

Ejemplo práctico: Los sobrevivientes y beneficiarios de una petición familiar presentaron una solicitud de reinstauración con la siguiente documentación: evidencia de factores favorables para recibir asistencia humanitaria, una Declaración jurada de respaldo de un familiar sustituto, el certificado de defunción correspondiente y un resumen descriptivo. El 10 de enero de 2012, la familia recibió una carta de USCIS en la que se les informaba: “[N]uestra oficina procesa este tipo de caso en la medida en que nuestros recursos y nuestras prioridades lo permitan. No tenemos un plazo estimado de cuánto tiempo nos llevará revisar su solicitud”. Posteriormente, la familia presentó varias solicitudes más, pero USCIS no tomó ninguna otra medida con respecto a su solicitud. Al sobreviviente se le programó una audiencia de deportación para enero de 2013 ante el Tribunal de Inmigración. Debido a que la reinstauración proporcionaría un fundamento para terminar los procedimientos legales ante el Tribunal de Inmigración, la familia necesitaba de manera urgente una respuesta de USCIS. La Oficina del Ombudsman efectuó reiteradas consultas a USCIS y la agencia respondió en diciembre de 2012 indicando que emitiría una solicitud de evidencia al sobreviviente, pero que no adjudicaría la solicitud antes de la fecha de la audiencia de enero de 2013.

Conclusión

Durante este período de informes, USCIS destinó recursos importantes a programas humanitarios. USCIS, en colaboración con otros componentes del DHS, trabajó para fomentar la concientización pública sobre el tráfico de personas y la violencia doméstica, y para aumentar la ayuda inmigratoria disponible para esas víctimas. USCIS realizó avances importantes para aclarar las pautas de políticas de algunos programas como los destinados a niños sin tutor legal. Otras opciones como la reinstauración por motivos humanitarios y la acción diferida, siguen necesitando consideración y procedimientos más uniformes.



Familia e hijos

Tal como se establece en las recomendaciones de gran alcance emitidas por la Oficina del Ombudsman durante este año de informes, USCIS tiene la oportunidad de mejorar el procesamiento de solicitudes y peticiones presentadas por familiares sobrevivientes, así como por los cónyuges e hijos que procuran eliminar las condiciones impuestas a su estado de residencia permanente. Además, la agencia implementó el Programa de exención provisional de presencia ilegal, que reducirá en gran medida los períodos de separación familiar; y de acuerdo con las recomendaciones de junio de 2010 de la Oficina del Ombudsman, anunció el procesamiento centralizado para determinadas exenciones de inadmisibilidad.



Solicitudes y peticiones para familiares sobrevivientes

Antecedentes

El 28 de octubre de 2009, el Congreso promulgó la sección 204(l) de la ley INA para proteger a determinados beneficiarios de asistencia familiar y por motivos de empleo tras el fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios.⁸⁴

La sección 204(l) de la ley INA protege a las siguientes personas:

- beneficiarios de una petición de visa por familiar directo pendiente o aprobada;
- beneficiarios de una visa de asistencia familiar pendiente o aprobada, incluidos el beneficiario principal y cualquier beneficiario por derivación;
- cualquier beneficiario por derivación de una petición de visa de empleo pendiente o aprobada;

⁸⁴ La Ley de Asignaciones del DHS de 2010, Ley Pública N.º 111-83, creó INA § 204(l) y agregó una lista nueva de familiares sobrevivientes que pueden seguir reclamando beneficios de inmigración luego del fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios. Véase la Ley Pública N.º 111-83, Título V, § 568(d).

⁸⁵ La disposición legal preexistente que proporcionaba ayuda a viudos y viudas de ciudadanos estadounidenses de INA § 201(b)(2)(A)(i) fue modificada en la sección 568(c)(1) de la Ley de Asignaciones del DHS de 2010; en la revisión se elimina el requisito de que un beneficiario debe estar casado con un ciudadano estadounidense por un período de dos años al momento del fallecimiento del ciudadano.

- beneficiarios de una petición de visa por familiar refugiado/asilado pendiente o aprobada;
- personas admitidas como no inmigrantes “T” o “U” por derivación; y
- asilados por derivación.

Antes de la promulgación de la sección 204(l), solo los viudos y las viudas de los ciudadanos estadounidenses podían seguir reclamando beneficios de inmigración luego del fallecimiento del familiar con derechos inmigratorios.⁸⁵

El 16 de diciembre de 2010 (aproximadamente 14 meses después de que la sección 204(l) de la ley INA se convirtiera en ley), USCIS emitió un memorando de políticas titulado: “Approval of Petitions and Applications after the Death of the Qualifying Relative under new Section 204(l) of the Immigration and Nationality Act” (“Aprobación de peticiones y solicitudes luego del fallecimiento del familiar con derechos inmigratorios conforme a la nueva Sección 204(l) de la Ley

de Inmigración y Nacionalidad”).⁸⁶ Aparentemente, la pauta socava el objetivo y la redacción simple de la sección 204(l), al considerar peticiones aprobadas con anterioridad que se presentaron en nombre de beneficiarios con cobertura revocadas automáticamente y sujetas a reinstauración conforme a la sección 205.1(a)(3)(iii)(C)(2) de 8 C.F.R.

El Congreso promulgó la sección 204(l) de la ley INA el 28 de octubre de 2009 para permitir que otras clases de familiares sobrevivientes siguieran reclamando beneficios de inmigración. La revocación automática de peticiones familiares al momento del fallecimiento del familiar solicitante se estableció por regulación de USCIS, sección 205.1(a)(3)(C) de 8 C.F.R. El único recurso para revocación automática es una reinstauración humanitaria discrecional que puede solicitar un beneficiario por motivos familiares conforme a la sección 205.1(a)(3)(C)(2) de 8 C.F.R. Estas regulaciones preceden la promulgación de la sección 204(l) de la ley INA.

Luego de la promulgación de la legislación y la implementación del memorando de políticas de USCIS, las partes interesadas informan que las oficinas locales y regionales de USCIS parecen no comprender la sección 204(l) de la ley INA. Otros casos sugieren que algunos funcionarios de USCIS no conocen el memorando de políticas del 16 de diciembre de 2010 de la agencia, o no tienen voluntad de cumplirlo.

Ejemplo práctico: Una persona presentó el Formulario I-485, Solicitud para registrarse para residencia permanente o ajustar su estado de inmigración, con evidencia de una petición familiar pendiente en la que esa persona era un familiar con derechos por derivación. Proporcionó evidencia de cobertura conforme a la sección 204(l) y una copia del memorando de políticas de USCIS. En la entrevista sobre el ajuste del estado migratorio, el funcionario de los servicios de inmigración de USCIS le notificó a la persona que la solicitud sería rechazada y le informó incorrectamente que debía presentar una Moción de reapertura ante el centro de servicios de USCIS. La solicitud de ajuste del estado de inmigración fue rechazada sin mencionar la sección 204(l), con el simple justificativo de que como el solicitante había fallecido, la petición había sido cancelada. El caso se presentó ante la Oficina del Ombudsman para obtener asistencia y una correcta aplicación de la sección 204(l).

Recomendaciones

El 26 de noviembre de 2012, la Oficina del Ombudsman recomendó que USCIS hiciera lo siguiente:

- 1) Elaborara reglas de notificación y comentarios para crear o designar un formulario estándar, estableciera un protocolo de recepción y describiera un proceso de adjudicación que sea coherente con la redacción simple de la sección 204(l) de la ley INA;
- 2) Capacitara al personal de USCIS para que interprete y aplique correctamente la sección 204(l) de la ley INA y deje de considerar las solicitudes de beneficios para sobrevivientes como una forma de reinstauración discrecional;
- 3) Publicara instrucciones para solicitantes con respecto a la naturaleza y el alcance de la cobertura y los procesos de solicitud de beneficios relacionados con la sección 204(l) de la ley INA; y
- 4) Realizara un seguimiento y supervisara el procesamiento de solicitudes de beneficios de familiares sobrevivientes.

Respuesta de USCIS

Luego de la emisión de la recomendación de la Oficina del Ombudsman, USCIS organizó dos reuniones de consulta pública relacionadas con los beneficios de familiares sobrevivientes. La primera se realizó el 7 de febrero de 2013 y se tituló: “*Approval of Petitions and Applications after the Death of a Qualifying Relative*” (“*Aprobación de peticiones y solicitudes luego del fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios*”).⁸⁷ Los representantes de la agencia analizaron la sección 204(l) de la ley INA, las autopeticiones presentadas por viudos/viudas de ciudadanos estadounidenses y la regulación de reinstauración.⁸⁸ Limitaron sus comentarios a solicitantes de asistencia familiar que podían ser elegibles para recibir ayuda conforme a la sección 204(l). Al hacerlo, no mencionaron ni analizaron el memorando de políticas del 16 de diciembre de 2010, que es la única pauta administrativa sobre este tema. USCIS sí describió la solicitud del proceso de reinstauración de la agencia para los beneficiarios de la sección 204(l) de la ley INA. Los oradores sostuvieron que la autoridad de USCIS con respecto a la sección 204(l) de la ley INA es totalmente discrecional.

A partir de noviembre de 2012, USCIS agregó un código de acción a su sistema de datos para dar cuenta de solicitudes de reinstauración conforme a la sección 204(l). El código no distingue entre una solicitud de reinstauración presentada según la sección 204(l) de la ley INA y una reinstauración humanitaria conforme a la sección 205.1(a)(3)(i)(C) de 8 C.F.R.

La recomendación de la Oficina del Ombudsman destacó que la interpretación de USCIS da más importancia a la regulación de revocación y reinstauración que al estatuto promulgado posteriormente.⁸⁹

⁸⁶ Memorando de USCIS, “Approval of Petitions and Applications after the Death of the Qualifying Relative under New Section 204(l) of the Immigration and Nationality Act” (Aprobación de peticiones y solicitudes luego del fallecimiento del familiar con derechos inmigratorios conforme a la nueva Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad), (16 de diciembre de 2010); <http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/2011/January/Death-of-Qualifying-Relative.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁸⁷ Página web de USCIS, “Approval of Petitions and Applications after the Death of a Qualifying Relative” (Aprobación de peticiones y solicitudes luego del fallecimiento de un familiar con derechos inmigratorios), (7 de febrero de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=33189acaf228c310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnxtchannel=994f81c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ Recomendación 55 de la Oficina del Ombudsman, “Improving the Adjudication of Applications and Petitions Under Section 204(l) of the Immigration and Nationality Act” (Mejora de la adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad), (26 de noviembre de 2012); <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/cisomb-improving-adjudication-under-ina-204l-11262012.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

El 26 de febrero de 2013, durante una segunda reunión de consulta pública titulada: “Provisional Unlawful Presence Waiver Process” (“Proceso de exención provisional de presencia ilegal”), el personal de USCIS revisó este programa de exenciones nuevo para familiares directos. En el contexto de la sección 204(l), la elegibilidad para una exención provisional se puede establecer por medio de un familiar difunto con derechos inmigratorios previos.⁹⁰ Sin embargo, los oradores de USCIS indicaron que los solicitantes elegibles deben tener un familiar vivo con derechos inmigratorios.⁹¹ Esta declaración no coincide con el estatuto ni con el memorando de políticas de USCIS del 16 de diciembre de 2010, que establece correctamente que se pueden otorgar exenciones de inadmisibilidad aun cuando la relación que otorga los derechos inmigratorios que hubiera respaldado la exención concluyera por fallecimiento.⁹²

USCIS respondió a las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman el 3 de junio de 2013.⁹³ En este Informe, la Oficina del Ombudsman no puede revisar por completo la respuesta de USCIS, que debía ser emitida antes del 26 de febrero de 2013.

Inquietudes permanentes

Las partes interesadas siguen informando sobre la mala aplicación de la sección 204(l) de la ley INA en las oficinas locales y regionales de USCIS. Como se expresó anteriormente, el personal de USCIS, de acuerdo con el memorando de políticas del 16 de diciembre de 2010 de la agencia, expone las peticiones aprobadas con anterioridad conforme a la sección 204(l) a revocaciones automáticas. Por consiguiente, requiere que los sobrevivientes se sometan al largo y difícil proceso de solicitar reinstauración humanitaria. La postura establecida de USCIS con respecto a las peticiones aprobadas socava la redacción simple de la sección 204(l) de la ley INA.

Peticiones para eliminar condiciones para la residencia

Antecedentes

El 28 de febrero de 2013, después de casi dos años de investigación y campañas destinadas a las partes interesadas, la Oficina del Ombudsman publicó recomendaciones con el objeto de mejorar el procesamiento de USCIS del Formulario I-751,

*Petición para eliminar condiciones para la residencia.*⁹⁴ Entre los problemas clave que se identificaron en la recomendación, se incluyen los siguientes: notificación ineficaz y obstáculos para asegurar la información, incluida la evidencia del estado inmigratorio; procesos ineficientes y adjudicaciones incoherentes; falta de sensibilidad y conocimientos con respecto a los requisitos legales (especialmente los relacionados con exenciones) por parte de algunos adjudicadores de USCIS; y sistemas electrónicos inadecuados para respaldar el procesamiento de peticiones de Formularios I-751.

Desde la aprobación de la sección 216 de la ley INA, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) anterior y USCIS han emitido más de una docena de documentos orientativos relacionados con este tipo de caso. Solo dos aparecen en el sitio web público de la agencia, en el tema “Conditional Residence” (“Residencia condicional”).⁹⁵ El AFM carece de información completa y actualizada sobre las políticas y los procedimientos relacionados con las adjudicaciones de Formularios I-751. A los solicitantes y sus representantes les resulta difícil distinguir qué pautas de las adjudicaciones I-751 siguen vigentes y cómo asegurar su aplicación correcta. Por su parte, los adjudicadores de USCIS enfrentan desafíos importantes para comprender y aplicar el universo de políticas y procedimientos relacionados con adjudicaciones I-751. Cuando dichas pautas se aplican mal, los cónyuges e hijos que reclaman beneficios y servicios de inmigración pueden encontrarse con demasiadas cargas, incluso la posibilidad de ser sometidos a procedimientos de deportación.

Ejemplo práctico: La Oficina del Ombudsman recibió una solicitud para asistencia de una persona en procedimientos de deportación, que reclamaba una evidencia de su estado inmigratorio luego de que USCIS rechazara su Formulario conjunto I-751. En primer lugar, se presentó ante la oficina de distrito en abril de 2012 con el propósito de obtener un sello I-551 temporario en su pasaporte para poder trabajar tal como lo permite la ley durante su procedimiento legal de deportación. En función del asesoramiento de su abogado, llevó a la cita InfoPass copias de las pautas relevantes de la agencia, incluido el Memorando del INS del 6 de agosto de 1996.⁹⁶ El funcionario de USCIS se negó a emitir un comprobante de estado inmigratorio a pesar de la documentación presentada. Finalmente, reiterados contactos con la oficina de distrito a través de la Oficina del Ombudsman derivaron en la emisión del sello I-551 temporario en diciembre de 2012.

⁹⁰ Véase la nota anterior 84.

⁹¹ Resumen de la teleconferencia de la Oficina del Ombudsman, “Survivor Benefits under INA § 204(l): A Conversation with USCIS” (Beneficios para sobrevivientes conforme a INA § 204(l): Una conversación con USCIS); <http://www.dhs.gov/telecon-recap-survivor-benefits-under-ina-%C2%A7204l-conversation-uscis> (consultado el 20 de mayo de 2013).

⁹² Véase la nota anterior 84.

⁹³ Respuesta de USCIS a la Recomendación 55, (3 de junio de 2013).

⁹⁴ Recomendación 56 de la Oficina del Ombudsman, “Improving the Process for Removal of Conditions on Residence for Spouses and Children” (Mejora del proceso de eliminación de condiciones para la residencia de cónyuges e hijos), (28 de febrero de 2013);

<http://www.dhs.gov/publication/improving-process-removal-conditions-residence-spouses-and-children> (consultado el 20 de mayo de 2013). En el año fiscal 2012, USCIS recibió 172 786 peticiones de Formularios I-751. De ellas, 132 537 fueron aprobadas en los centros de servicios de USCIS, 4514 fueron rechazadas en los centros de servicios y 18 529 fueron transferidas por los centros de servicios a oficinas locales para realizar entrevistas.

⁹⁵ Memorando de USCIS, “I-751 Filed Prior to Termination of Marriage” (I-751 presentado antes de la terminación del matrimonio), (3 de abril de 2009) y memorando de USCIS, “Delegation of Authority to Service Center Directors to Adjudicate Form I-829, Petition by Entrepreneur to Remove Conditions; Adjudication of Form N-400, Application for Naturalization when a Form I-829 is Still Pending; AFM Update: Chapter 25.2” (Delegación de autoridad a los directores de centros de servicios para adjudicación del Formulario I-829, petición del emprendedor para la eliminación de condiciones; adjudicación del Formulario N-400, solicitud de naturalización con Formulario I-829 pendiente; modificación al AFM; Capítulo 25.2) (21 de diciembre de 2006);

⁹⁶ Memorando de INS, “Legal Opinion: Status of a conditional permanent resident after denial of the I-751 during pendency of review by EOIR” (Opinión legal: Estado de un residente permanente condicional luego de rechazarse el Formulario I-751 durante el plazo de revisión pendiente por parte de EOIR), (6 de agosto de 1996).

Recomendaciones

Para abordar las dificultades asociadas con el procesamiento de peticiones de Formularios I-751, la Oficina del Ombudsman recomendó que USCIS hiciera lo siguiente:

- 1) Proporcione una notificación oportuna, efectiva y precisa a los solicitantes y sus abogados o a sus representantes acreditados sobre los requisitos y las decisiones relacionadas con la recepción, el procesamiento y la adjudicación de I-751;
- 2) Garantice que el Capítulo 25 del AFM esté actualizado, completo y sea preciso o genere una fuente sustituta de información consolidada para adjudicaciones I-751; y
- 3) Capacite al personal de USCIS para que se aplique el AFM actualizado o las pautas sustitutas con un énfasis en las normas y los procedimientos de exención.

Respuesta de USCIS

La respuesta de USCIS a las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman debía ser presentada antes del 28 de mayo de 2013.

Inquietudes permanentes

Las partes interesadas, junto con los empleados de USCIS en los centros de servicios y las oficinas de distrito, exigieron medidas correctivas para resolver la variedad de problemas relacionados con las adjudicaciones de Formulario I-751 analizadas en las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman.

Exenciones provisionales y otras exenciones de inadmisibilidad

Antecedentes

En 1996, el Congreso promulgó lo que se denominaría las “prohibiciones de tres y diez años”.⁹⁷ Una persona en busca de una exención a las prohibiciones de tres o diez años debe demostrar, para satisfacción de la Secretaría, que el rechazo de admisión derivaría en dificultades extremas para un familiar con derechos inmigratorios ante la ley y

⁹⁷ Ley de reforma sobre la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes de 1996, Ley Pública N.º 104-208. INA § 212 (a)(9)(B)(i)(I) se conoce comúnmente como la prohibición de tres años, en referencia al tiempo que se prohíbe el ingreso de una persona a Estados Unidos. Dicha prohibición entra en vigencia por permanecer de manera ilegal en Estados Unidos al menos 180 días y salir del país, y luego pretender reingresar. INA § 212(a)(9)(B)(i)(II) se conoce comúnmente como la prohibición de 10 años y entra en vigencia por permanecer de manera ilegal en Estados Unidos al menos un año y salir del país, y luego pretender reingresar.

⁹⁸ INA § 212(a)(9)(B)(v). Un familiar con derechos inmigratorios es un ciudadano de EE. UU., o un cónyuge o progenitor del inmigrante que es residente permanente legal y pretende una excepción a su inadmisibilidad.

⁹⁹ Página web de USCIS, “Transition to Centralized Form I-601 Filing” (Transición a una presentación centralizada de Formularios I-601), (31 de mayo de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=6ba6cf1cfaf77310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=e0b081c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013). Al momento de emitirse las recomendaciones 2010 de la Oficina del Ombudsman, el tiempo de procesamiento promedio para casos derivados (aquellos que no reunían los requisitos para ser aprobados al momento de la presentación) era de 10 a 12 meses. Véase la Recomendación 45 de la Oficina del Ombudsman, “Processing of Waivers of Inadmissibility” (“Procesamiento de excepciones a la inadmisibilidad”), (10 de junio de 2010); http://testdhs.gov.edgesuite.net/xlibrary/assets/cisomb_waivers_of_inadmissibility_recommendation.pdf (consultado el 29 de abril de 2013).

¹⁰⁰ Página web de USCIS, “AAO Processing Times” (Tiempos de procesamiento de la Oficina de Apelaciones Administrativas), (10 de mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=8ff31eeaf28e6210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013). Se considera que los tiempos de procesamiento publicados por la Oficina de Apelaciones Administrativas (Administrative Appeals Office, AAO) están al día cuando abarcan seis meses a partir de la fecha de recepción en la AAO hasta la fecha de la decisión. El tiempo que transcurre entre la recepción de la apelación I-601 en la oficina de USCIS y la recepción en la AAO no se registra en esta fórmula. En marzo de 2012, el tiempo de procesamiento de las apelaciones de exención I-601 era de 26 meses, aunque este plazo se redujo a “al día” en marzo de 2013.

¹⁰¹ Véase también la página web de USCIS, “USCIS to Centralize Filing and Adjudication for Certain Waivers of Inadmissibility in the United States” (USCIS pretende centralizar las presentaciones y adjudicaciones para determinadas exenciones a la inadmisibilidad en Estados Unidos), (23 de mayo de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnnextoid=8e5b8976a0a77310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

¹⁰² INA § 245(a) y (c).

en el ejercicio discrecional.⁹⁸ Hasta el 4 de junio de 2012, las exenciones de las prohibiciones de tres y diez años solo podían ser solicitadas por personas que se habían ido de los Estados Unidos para solicitar una visa de inmigrante en el consulado extranjero del DOS. Esto derivó en largos períodos de separación familiar, ya que el procesamiento de exenciones demoró muchos meses, incluso años.⁹⁹

A muchos solicitantes con lazos familiares cercanos en los Estados Unidos se les convenció de que no reclamaran el estado de LPR debido a las prohibiciones por presencia ilegal. Luego de residir en los Estados Unidos por muchos años, es posible que otras personas se hayan ido al extranjero por un período que esperaban fuese temporario, solo para encontrarse con grandes demoras en las adjudicaciones o el rechazo de una solicitud de exención. En el extranjero, el único recurso del solicitante era presentar una apelación ante la Oficina de Apelaciones Administrativas (AAO) de USCIS, en la que en 2012 los tiempos de procesamiento para este tipo de solicitud en particular demoraban hasta 26 meses.¹⁰⁰ Incluso personas con dichas exenciones aprobadas podían verse obligadas a soportar una separación familiar de seis meses a un año.¹⁰¹ Según los procedimientos de exenciones anteriores, estos solicitantes no tenían otra opción más que irse al extranjero a completar su solicitud de visa de inmigrante.¹⁰²

Recomendaciones

Durante muchos años, las partes interesadas informaron sobre inquietudes ante la Oficina del Ombudsman con respecto a los tiempos de procesamiento prolongados y poco predecibles, y a las incoherentes adjudicaciones de exenciones de inadmisibilidad, especialmente las presentadas en el Formulario I-601, *Solicitud de exención de causales de inadmisibilidad*. Como resultado, el 10 de junio de 2010, la Oficina del Ombudsman recomendó que USCIS hiciera lo siguiente:

- 1) Centralizara el procesamiento del Formulario I-601;
- 2) Permitiera que los solicitantes presenten simultáneamente el Formulario I-601 y el Formulario I-130, *Solicitud para familiar extranjero*;

- 3) Priorizara la finalización del sistema de administración de casos en el extranjero, ya en desarrollo, para garantizar información estadística exacta sobre el Formulario I-601, con el propósito de permitir que se publiquen los tiempos de procesamiento y que los clientes realicen un seguimiento de una solicitud de Formulario I-601 a través de “My Case Status” (“Estado de mi caso”) del sitio web de USCIS;
- 4) Publicara instrucciones claras para clientes que buscan un procesamiento de exenciones inmediato;
- 5) Aumentara la coordinación entre los funcionarios del DOS y USCIS que trabajan con exenciones I-601; y
- 6) Permitiera a los empleados de USCIS solicitar Expedientes A digitalizados una vez recibido el cronograma de entrevistas.¹⁰³

Respuesta de USCIS

USCIS estuvo de acuerdo e implementó la mayoría de las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman. Esta sección destaca estos cambios, junto con las iniciativas de políticas nuevas que prometen mejorar la coherencia y minimizar las demoras para los solicitantes y sus familias.

Procesamiento centralizado en EE. UU. de exenciones presentadas por inmigrantes en el extranjero. En vigencia a partir del 4 de junio de 2012, USCIS comenzó a aceptar exenciones de inadmisibilidad presentadas por solicitantes en el extranjero a través de su oficina de remisión de Phoenix y transfirió la adjudicación de esas solicitudes al NSC.¹⁰⁴ Estas presentación y adjudicación centralizadas en los Estados Unidos se aplican a todos los Formularios I-601, así como a los Formularios I-212, *Solicitud de permiso para volver a solicitar admisión en los Estados Unidos luego de deportación o repatriación*, incluidas las mociones y apelaciones relacionadas. USCIS anunció en su reunión de consulta pública del 31 de mayo de 2012 “*Transition to Centralized Form I-601 Filing*” (“Transición a una presentación centralizada de Formularios I-601”), que la agencia esperaba adjudicar estas exenciones en un plazo de tres meses a partir de la recepción.¹⁰⁵

Proceso de exención provisional de presencia ilegal.

El 9 de enero de 2012, USCIS anunció su plan de adjudicar exenciones provisionales de presencia ilegal para determinados familiares directos que viven en los Estados Unidos.¹⁰⁶ Luego de publicar las regulaciones propuestas y finales, la agencia comenzó a implementar esta iniciativa nueva el 4 de marzo de 2013.¹⁰⁷ Las partes interesadas lo consideraron fundamental para preservar la

unidad familiar. Las exenciones provisionales de presencia ilegal están disponibles para familiares cercanos que puedan demostrar que un cónyuge o progenitor de un ciudadano estadounidense se encuentra en condición de dificultades económicas extremas. De aplicarse cualquier causal de inadmisibilidad que no sea la sección 212(a)(9)(B) de la ley INA, el programa no se encuentra disponible.

Inquietudes permanentes

Muchas personas que comentaron sobre la regulación propuesta instaron a USCIS a extender la cobertura de exenciones provisionales a las categorías de preferencia familiar.¹⁰⁸ Las personas con estado de LPR y sólidos lazos familiares en los Estados Unidos no pueden reclamar una exención provisional y siguen soportando separaciones familiares prolongadas relacionadas con los tiempos de procesamiento en el extranjero. USCIS indicó que la agencia considerará la extensión del programa luego de evaluar su progreso e impactos operativos.¹⁰⁹

Además, las personas que ofrecieron comentarios sobre la regulación propuesta solicitaron al gobierno que reconsiderara la decisión que impide la reapertura de mociones y apelaciones de decisiones sobre exenciones provisionales.¹¹⁰ Actualmente, solo el gobierno puede revertir una decisión sobre rechazo de exención provisional al reabrir el tema *sua sponte*. Como alternativa, el solicitante puede presentar una solicitud totalmente nueva con una tarifa adicional.¹¹¹

USCIS organizó 24 reuniones de consulta pública y proporcionó materiales educativos de utilidad relacionados con el Proceso de exención provisional de presencia ilegal.¹¹² Al hacerlo, la agencia logró diferenciar esta iniciativa de la centralización en los Estados Unidos de las exenciones presentadas en el extranjero.

Conclusión

La Oficina del Ombudsman está comprometida a trabajar con USCIS para mejorar procesos que respalden y promuevan la unidad familiar. Durante el próximo año, la Oficina del Ombudsman seguirá supervisando el manejo de casos presentados conforme a la sección 204(l) de la ley INA por parte de USCIS.

La presentación y adjudicación centralizada de exenciones en los Estados Unidos, junto con el proceso de exención provisional de presencia ilegal, son ejemplos de programas significativos. Como tales, ambas iniciativas presentan soluciones creativas y efectivas a los desafíos de inmigración familiar de larga data.

¹⁰³ Recomendación 45 de la Oficina del Ombudsman, “Processing of Waivers of Inadmissibility” (“Procesamiento de exenciones de inadmisibilidad”), (10 de junio de 2010); <http://www.dhs.gov/ombudsman-recommendation-processing-waivers-inadmissibility> (consultado el 17 de abril de 2013).

¹⁰⁴ Las oficinas de remisión de USCIS son centros de recepción para solicitudes de USCIS que manejan tarifas y derivan solicitudes. Están a cargo de personal contratado, pero tienen una cantidad limitada de personal de USCIS vinculado para tomar decisiones sobre exoneración de tarifas y otros asuntos. Actualmente, las oficinas de remisión de documentación de USCIS se encuentran ubicadas en Phoenix, Arizona, y en Chicago, Illinois.

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos; regla propuesta, 77 Reg. Fed. 19901 (9 de enero de 2012).

¹⁰⁷ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos, 78 Fed. Reg. 535-575 (3 de enero de 2013) y Formulario I-601A de USCIS de instrucciones, Solicitud de exención provisional de presencia ilegal; <http://www.uscis.gov/files/form/i-601ainstr.pdf> (consultados el 22 de abril de 2013).

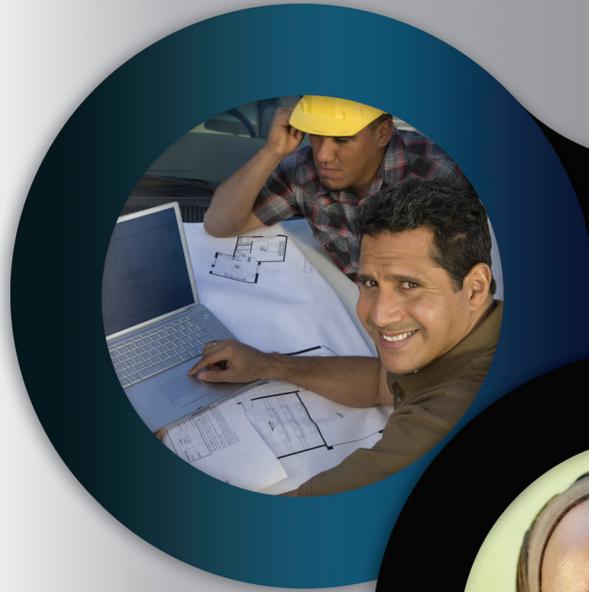
¹⁰⁸ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos, 78 Reg. Fed. 535, 542 (3 de enero de 2013). Formulario I-601A de USCIS de instrucciones, Solicitud de exención provisional de presencia ilegal.

¹⁰⁹ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos, 78 Reg. Fed. 535 (3 de enero de 2013).

¹¹⁰ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos, 78 Reg. Fed. 535, 551-552 (3 de enero de 2013).

¹¹¹ Exenciones provisionales por presencia ilegal de inadmisibilidad para determinados familiares directos, 78 Reg. Fed. 535 (3 de enero de 2013).

¹¹² Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (24 de abril de 2013).



Asistencia de empleo

La política de inmigración de los Estados Unidos promueve el desarrollo económico, responde a las necesidades del mercado laboral y mejora la competencia de los Estados Unidos a nivel mundial. Tal como lo expresó la secretaria Napolitano: “Estados Unidos debe seguir atrayendo a las personas más talentosas y brillantes de todo el mundo para que inviertan sus talentos, habilidades e ideas con el propósito de desarrollar nuestra economía y generar puestos de trabajo en Norteamérica”.¹¹³ Durante este período de informes, las iniciativas de USCIS procuraron abordar inquietudes sobre las Solicitudes de evidencia y la agencia publicó nuevos memorandos de políticas destinados al programa EB-5 para inversores inmigrantes. Todavía sigue habiendo inquietudes relacionadas con la calidad y coherencia de las adjudicaciones de asistencia de empleo.



Solicitudes de evidencia

Antecedentes

En informes anteriores, la Oficina del Ombudsman analizó inquietudes elevadas por personas y empleadores sobre la calidad y coherencia de las adjudicaciones, y lo que califican como RFE inadecuadas y excesivamente rigurosas, especialmente en casos de empleo.¹¹⁴

Proyecto de solicitudes de evidencia de USCIS. El 12 de abril de 2010, el director Mayorkas presentó el Proyecto de solicitudes de evidencia, una iniciativa que involucra a

las partes interesadas en la revisión y modificación de las plantillas RFE de los centros de servicios para garantizar lo siguiente: que sean relevantes a la clasificación que se está adjudicando; que se ajusten a casos individuales; y que sean concisas y claras.¹¹⁵ Algunas partes interesadas comentaron positivamente sobre el proyecto, e informaron que la calidad de las RFE parece estar mejorando. Para los solicitantes, las plantillas RFE cumplen la función de guía a fin de preparar presentaciones iniciales de mayor calidad, ya que contienen una lista de documentos de respaldo que generalmente la agencia solicita para los diversos tipos de solicitudes.

¹¹³ Página web de DHS, “Secretary Napolitano Announces Initiatives to Promote Startup Enterprises and Spur Job Creation” (La secretaria Napolitano anuncia iniciativas para promover empresas nuevas y la creación de empleos inmediatos), (2 de agosto de 2011); <http://www.dhs.gov/news/2011/08/02/secretary-napolitano-announces-initiatives-promote-startup-enterprises-and-spur-job> (2 de agosto de 2011).

¹¹⁴ Informe anual 2012 de la Oficina del Ombudsman (junio de 2012), páginas 16-18; <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-2012-annualreport.pdf> e Informe anual 2011 de la Oficina del Ombudsman (junio de 2011), páginas 23-29; <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-annual-report-2011.pdf>.

¹¹⁵ Página web de USCIS, “Review and Revision of Request for Evidence Templates” (Revisión y modificación de solicitud para plantillas de evidencias); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=95e92d40ee989210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=95e92d40ee989210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 20 de mayo de 2013). La Dirección de Operaciones de Centros de Servicios (Service Center Operations Directorate, SCOPS) instituyó la casilla de correo para el Proyecto RFE (scopsrfe@uscis.dhs.gov), que permite que las partes interesadas eleven las RFE que consideren erróneas a la atención de SCOPS.

Hasta el momento, USCIS ha revisado y publicado las plantillas RFE para obtener comentarios públicos en las siguientes categorías de inmigrantes: Catedrático e Investigador sobresaliente, y Ejecutivo y Gerente de empresa multinacional; y para las siguientes categorías de no inmigrantes: Estudiante con visa F y M, J Visitante de intercambio, L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía (Petición abierta y L-1A Gerente o Ejecutivo) y O, para personas con habilidades o logros extraordinarios.¹¹⁶ USCIS no ha emitido plantillas RFE nuevas para dos categorías clave de empleo para no inmigrantes: H-1B Ocupaciones especiales y L-1B Trabajadores con conocimientos especializados transferidos dentro de una misma compañía.

Instrumento de validación para emprendimientos empresariales (VIBE). En febrero de 2011, USCIS implementó VIBE en los cuatro centros de servicios para mejorar la adjudicación de solicitudes por motivos de empleo.¹¹⁷ VIBE utiliza información disponible a nivel comercial de un proveedor de información independiente, actualmente Dun & Bradstreet, para validar la información básica de las compañías y organizaciones solicitantes. USCIS pretende utilizar VIBE para reducir la necesidad de las compañías y organizaciones de presentar documentación impresa idéntica con cada solicitud para establecer su nivel actual de operaciones comerciales. Algunas partes interesadas consideran que, contrariamente al objetivo expreso de VIBE, deben seguir entregando documentación impresa con la presentación inicial y recibir RFE. En este momento, USCIS no puede realizar un seguimiento de las RFE iniciadas por VIBE.

A partir de diciembre de 2012, una nueva versión de VIBE incorporó mejoras al sistema que permiten al personal designado de los centros de servicios agregar notas correspondientes a un solicitante específico en el sistema VIBE. El equipo de VIBE debe examinar y aprobar los comentarios. Los funcionarios de USCIS no están obligados a solicitar que se agreguen comentarios en VIBE, pero se les recomienda que envíen comentarios para su examen y aprobación.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ Véase el sitio web de USCIS, “Validation Instrument for Business Enterprises Program” (Programa de instrumento de validación para emprendimientos empresariales [Validation Instrument for Business Enterprises, VIBE]), (24 de enero de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=521d735652f9d210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=521d735652f9d210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹¹⁸ Página web de USCIS, “USCIS Announces ‘Entrepreneurs in Residence Initiative’” (USCIS anuncia la Iniciativa para emprendedores residentes), (11 de octubre de 2011); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=bd537158910e2310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013); véase también la página web de USCIS, “Entrepreneurs in Residence (Emprendedores residentes [Entrepreneurs in Residence, EIR])” (8 de marzo de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=d44eee876cb85310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=d44eee876cb85310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹¹⁹ Página web de USCIS, “USCIS Announces ‘Entrepreneurs in Residence Initiative’” (USCIS anuncia la ‘Iniciativa para emprendedores residentes’), (11 de octubre de 2011); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=bd537158910e2310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹²⁰ Página web de USCIS, “The Entrepreneur in Residence Initiative” (La iniciativa Emprendedores residentes [Entrepreneurs in Residence, EIR]); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.749cabd81f5ffc8fba713d10526e0aa0/?vgnextoid=6c89760c124a7310VgnVCM100000025e6a00aRCRD&vgnnextchannel=6c89760c124a7310VgnVCM100000025e6a00aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹²¹ Página web de USCIS, “Entrepreneur Pathways: A Resource for Immigrant Entrepreneurs” (Rutas para emprendedores: Un recurso para emprendedores inmigrantes); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/eir> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹²² Nota anterior 120.

Los funcionarios de USCIS deben verificar si pasaron más de 60 días desde que se realizó la última consulta en VIBE. Se les recomienda encarecidamente revisar el historial de presentaciones en VIBE y el sistema de administración de casos de USCIS antes de realizar una adjudicación final.

Iniciativa Emprendedores residentes (EIR). En octubre de 2011, USCIS lanzó la iniciativa EIR para “aprovechar la experiencia industrial de los sectores público y privado que aumentará el potencial de creación de puestos de trabajo para las categorías de visa de empleo y trabajadores con conocimientos especializados”.¹¹⁸ Mediante la iniciativa EIR, USCIS incorporó a expertos del sector privado para brindar asesoramiento sobre políticas y prácticas relacionadas con “inversores, emprendedores y trabajadores inmigrantes con destrezas, conocimientos o habilidades especializadas”.¹¹⁹ La iniciativa EIR fue lanzada como “parte de un esfuerzo más amplio de la Casa Blanca y del DHS por desarrollar la economía de los Estados Unidos, y crear puestos de trabajo norteamericanos”.¹²⁰

En noviembre de 2012, USCIS dio a conocer el portal web Entrepreneur Pathways (Rutas para emprendedores), que ofrece recursos de inmigración a emprendedores.¹²¹ USCIS enumera los logros de la iniciativa EIR en su sitio web: organizar un taller de USCIS para funcionarios de inmigración especializados en categorías laborales que se enfoca en emprendedores y el entorno de compañías iniciales e innovaciones tempranas; capacitar a un equipo de funcionarios de inmigración especializados para manejar casos de visa para emprendedores no inmigrantes que deseen iniciar una nueva empresa; y modificar plantillas RFE para determinadas categorías de visa para no inmigrantes con el propósito de incorporar nuevas fuentes de evidencia relacionadas con emprendedores y compañías iniciales en el proceso de adjudicación.¹²²

El 8 de mayo de 2013, el director Mayorkas dio a conocer un resumen del progreso de la iniciativa EIR durante el año pasado. El Director también anunció la expansión de la iniciativa EIR para cubrir las áreas de artes interpretativas, cuidado de la salud

y tecnología de la información.¹²³ La Oficina del Ombudsman tuvo en cuenta los eventos de EIR, pero considera que es difícil evaluar el impacto de la iniciativa EIR sobre la calidad y coherencia de las adjudicaciones de empleo de USCIS.

Adjudicaciones y revisión de supervisión. El CSC de USCIS exige una revisión de supervisión del 100 por ciento de todos los Formularios I-129, *Petición para trabajador no inmigrante*, Notificaciones de intención de rechazo (NOID) y decisiones de rechazo antes de ser emitidas. El VSC exige una revisión de supervisión del 100 por ciento de todas las decisiones de rechazo de Formularios I-129 antes de su emisión. En ambos centros, los supervisores llevan a cabo revisiones posteriores a la decisión a través de auditorías mensuales aleatorias. USCIS informó a la Oficina del Ombudsman que ambos centros de servicios implementaron una revisión cualitativa periódica de RFE y de otras decisiones de adjudicación para identificar y abordar problemas sistemáticos, tendencias y otros factores relacionados con el desempeño y las necesidades de capacitación.

Datos de adjudicaciones. A continuación se detallan los índices de RFE para ciertas categorías de empleo. La calidad de las RFE no está sujeta a un análisis numérico y es más difícil de evaluar. *Véase la Figura 7 en la siguiente página.* Los datos incluyen estadísticas de RFE correspondientes a los años fiscales 1995 a 2012 para el VSC y el CSC, en las categorías H-1B, L-1A y L-1B de petición de visa para no inmigrantes. A partir de 2007, los datos muestran un aumento en los índices de RFE para ambas categorías de no inmigrantes L-1.

Inquietudes permanentes

Las partes interesadas siguen expresando inquietudes relacionadas con la regularidad y calidad de las RFE. Como se analizó en informes anteriores,¹²⁴ los empleadores se quejan porque reciben RFE que demuestran una falta de comprensión importante de los negocios del empleador por parte de USCIS, a pesar de haberse presentado documentación empresarial reglamentaria que respalda las peticiones. Las partes interesadas también cuestionan la obligación de presentar información financiera y operativa detallada de las compañías que tienen un largo historial de peticiones aprobadas con anterioridad. Otros afirman que recibieron RFE en las que se les solicitaban documentos que se habían

entregado con las presentaciones originales. A continuación se analizan otras inquietudes de las partes interesadas que corresponden específicamente a las políticas y prácticas de USCIS en las categorías H-1B y L-1.

H-1B Ocupaciones especiales y L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía

Recomendaciones

En informes anteriores, la Oficina del Ombudsman describió problemas relacionados con los Programas de H-1B Ocupaciones especiales y L-1 Trabajadores transferidos dentro de una misma compañía.¹²⁵ Las inquietudes de las partes interesadas se centran en las políticas de USCIS que, aparentemente, someten a compañías pequeñas e iniciales a inspecciones cada vez más rigurosas. Durante este período de informes, se expresaron las mismas inquietudes a la Oficina del Ombudsman.

Pautas de políticas de USCIS: H-1B Ocupaciones especiales.

El 8 de enero de 2010, USCIS emitió un memorando de políticas titulado: *“Determinación de la relación entre empleador y empleados para la adjudicación de peticiones H-1B, incluidas las prácticas laborales en sitios de terceras entidades”*.¹²⁶ La agencia ordenó a los adjudicadores que analizaran cuidadosamente las peticiones para determinar si existe una “relación entre empleador y empleados” legítima. También autorizó el uso de las RFE si la presentación inicial no establece que el solicitante cumple con el elemento de control de “derecho consuetudinario” con respecto al beneficiario propuesto. El memorando también analizó el uso de las RFE para solicitudes presentadas por emprendedores que se caracterizan como “beneficiarios autónomos”.¹²⁷ Si bien no hay datos disponibles que evalúen el impacto que este memorando ha producido en las adjudicaciones H-1B, sirve como otro fundamento para emitir las RFE.

El 18 de mayo de 2012, USCIS dio a conocer públicamente un memorando de políticas internas 2008 titulado: *“Iniciativas antifraude en peticiones H-1B: Pautas y procedimientos internos como respuesta a los hallazgos revelados en la evaluación de fraude en beneficios y cumplimiento de peticiones H-1B”*.¹²⁸ El “Memorando antifraude en H-1B” se emitió poco tiempo después de que USCIS completara

¹²³ Página web de USCIS, “USCIS to Expand Entrepreneurs in Residence Initiative” (USCIS pretende expandir la iniciativa Emprendedores residentes) (8 de mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=2b6be424ac48e310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013); véase también “Entrepreneurs in Residence: U.S. Citizenship and Immigration Services Initiative Summary” (Emprendedores residentes: Resumen de la iniciativa de Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU.), (mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/USCIS/About%20Us/EIR/EntrepreneursinResidence.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹²⁴ Informe anual 2011 de la Oficina del Ombudsman, páginas 26-29; <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-annual-report-2011.pdf>; Informe anual 2010 de la Oficina del Ombudsman, páginas 36-48; http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb_2010_annual_report_to_congress.pdf.

¹²⁵ *Id.*

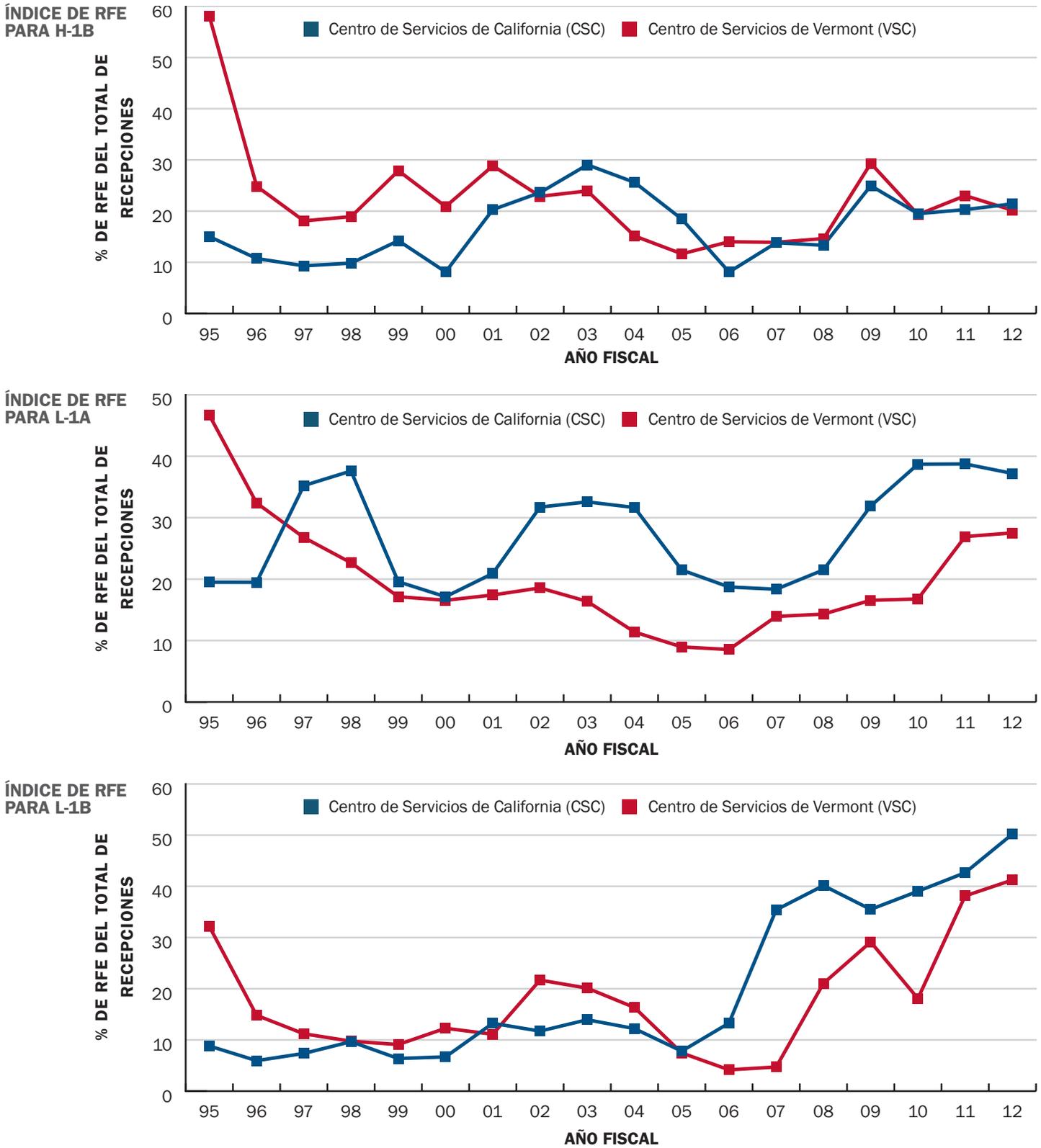
¹²⁶ Memorando interoficinas de USCIS, “Determining Employer-Employee Relationship for Adjudication of H-1B Petitions, Including Third-Party Site Placements” (Determinación de la relación entre empleador y empleados para la adjudicación de peticiones H-1B, incluidas las prácticas laborales en sitios de terceras entidades), (8 de enero de 2010); <http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/2010/H1B%20Employer-Employee%20Memo010810.pdf> (consultado el 8 de mayo de 2013).

¹²⁷ *Id.*, pág. 5.

¹²⁸ Memorando de USCIS, “H-1B Anti-Fraud Initiatives—Internal Guidance and Procedures in Response to Findings Revealed in H-1B Benefit Fraud and Compliance Assessment” (Iniciativas antifraude en peticiones H-1B: Pautas y procedimientos internos como respuesta a los hallazgos revelados en la evaluación de fraude en beneficios y cumplimiento de peticiones H-1B), (31 de octubre de 2008).

¹²⁹ Véase el Informe anual 2010 de la Oficina del Ombudsman, pág. 43.

FIGURA 7: ÍNDICES DE SOLICITUDES DE EVIDENCIA PARA H-1B, L-1A, Y L-1B



Fuente: Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (23 de noviembre de 2009; 26 de enero de 2011; 18 de mayo de 2011; 4 de abril de 2013).

la Evaluación de fraude en beneficios y cumplimiento (Benefit Fraud & Compliance Assessment, BFCA) de peticiones H-1B por parte de la Dirección de Detección de Fraudes y Seguridad Nacional (Fraud Detection and National Security, FDNS).¹²⁹ El memorando estipula lo siguiente:

Las conclusiones estadísticas de la H-1B BFCA revelaron que era más probable que las peticiones que contenían uno o más de los siguientes atributos probablemente estuvieran relacionadas con fraudes o cometieran infracciones técnicas. Entre estos atributos del solicitante o indicadores de fraude se incluyen los siguientes:

- Solicitantes con un ingreso bruto anual inferior a \$10 millones;
- Solicitantes que emplean a 25 empleados o menos; o
- Solicitantes que establecieron su negocio en los últimos 10 años.

Un solo indicador o una combinación de estos indicadores no determinan necesariamente los méritos de una petición H-1B. Sin embargo, un [funcionario encargado de adjudicaciones] que identifica que una petición posee **dos o más** de estos indicadores (la fórmula “10/25/10” para facilidad de consulta) debe revisar la petición H-1B teniendo en cuenta que existe una mayor posibilidad de fraude y/o de infracciones técnicas. . . .¹³⁰ (*énfatisado en el original*)

El Memorando antifraude en H-1B proporciona instrucciones adicionales a los adjudicadores sobre lo que deben tener en cuenta especialmente al momento de inspeccionar peticiones en busca de evidencias fraudulentas, incoherentes o cuestionables; y deben derivar los casos a la unidad antifraude de la agencia.

Pautas de políticas de USCIS: Peticiones L-1B. En 2010, la Oficina del Ombudsman recomendó a USCIS que desarrollara regulaciones L-1B nuevas, conforme a la Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedures Act, APA) para aclarar el significado de “conocimiento especializado”.¹³¹ USCIS rechazó esta recomendación, manifestando lo siguiente:

USCIS considera que su enfoque actual, que incluye la emisión en el futuro cercano de una o una serie de decisiones sobre L-1B que sienten precedentes, junto con un memorando actualizado sobre el significado de “conocimiento especializado” y una revisión correspondiente del Capítulo 32 del AFM, son documentos suficientes para proporcionar pautas relacionadas con la clasificación L-1B y no es necesario emitir una notificación ni un proceso de comentarios.¹³²

¹³⁰ Nota anterior 128, pág. 2.

¹³¹ Ley de procedimientos administrativos, Ley Pública N.º 79-404; 5 U.S.C. § 551 (1946).

¹³² Respuesta de USCIS al Informe anual 2010, pág. 9.

¹³³ Teleconferencia de USCIS, “L-1B Specialized Knowledge” (Conocimiento especializado en L-1B), (14 de junio de 2011); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543fd1a/?vgnnextoid=d36c7faca91af210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 12 de mayo de 2013).

¹³⁴ Oficina de Estadísticas Laborales, Departamento de Trabajo de EE. UU., Manual de perspectivas ocupacionales, Ed. 2012-13.; <http://www.bls.gov/ooh/about/projections-overview.htm> (consultado el 30 de abril de 2013).

¹³⁵ 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(vi) (2009).

Seis meses más tarde, la agencia aceptó emitir pautas nuevas sobre L-1B.¹³³ A la fecha, USCIS no publicó las decisiones sobre L-1B que sienten precedentes ni implementó dichas pautas. Mientras tanto, las partes interesadas empresariales reafirman, y los datos de las RFE demuestran, que sin dichas pautas, las adjudicaciones L-1B siguen sujetas a altos índices de RFE.

Inquietudes permanentes

Reconocimiento de prácticas comerciales modernas. Las partes interesadas expresaron su frustración ya que, en su opinión, USCIS no suele reconocer prácticas comerciales modernas. Por ejemplo, a veces USCIS emite RFE y rechazos citando el Manual sobre el panorama ocupacional del Departamento de Trabajo de EE. UU.,¹³⁴ y concluye que el empleo propuesto no califica como una ocupación especial. A menudo, estas oportunidades son para un Analista en sistemas informáticos y Analista en marketing, que son puestos profesionales comunes. Las partes interesadas también informan sobre problemas con USCIS relacionados con prácticas comerciales innovadoras, como el uso de oficinas virtuales, gerentes de empleados contratados y estructuras de organización nuevas que no poseen los niveles ni funciones tradicionales de administración.

Criterio empresarial. Las partes interesadas plantearon que, en algunos casos, USCIS examina y reemplaza inadecuadamente las necesidades comerciales del solicitante por su propio criterio, independientemente de que la compañía requiera legítimamente el ejecutivo, gerente o trabajador de empleo especial que patrocina la petición.

Adjudicaciones L-1 para oficinas nuevas. Las partes interesadas siguen mencionando las adjudicaciones de USCIS que demoran o impiden la transferencia de ejecutivos y gerentes para abrir oficinas o ampliar sus negocios en los Estados Unidos. En estos casos, la compañía solicitante estadounidense generalmente proporcionará un plan de negocios, un organigrama propuesto que identifique al personal actual y futuro, y documentos que indiquen la adquisición del espacio y los fondos para iniciar su empresa. Los solicitantes manifiestan que el éxito del plan de negocios depende de la transferencia del ejecutivo o gerente a los Estados Unidos, quien será el encargado de contratar al personal inicial de la compañía. Algunos rechazos en estos casos indican que el solicitante no ha demostrado que la compañía esté lo suficientemente desarrollada como para requerir la presencia de un ejecutivo o gerente. USCIS afirma que, debido a la envergadura de la compañía, aparentemente el beneficiario propuesto cumpliría la función de supervisor principal y no de ejecutivo o gerente. Tales rechazos pueden ignorar las regulaciones que permiten situaciones de “oficina nueva” durante un período limitado de un año para que el negocio comience a funcionar.¹³⁵

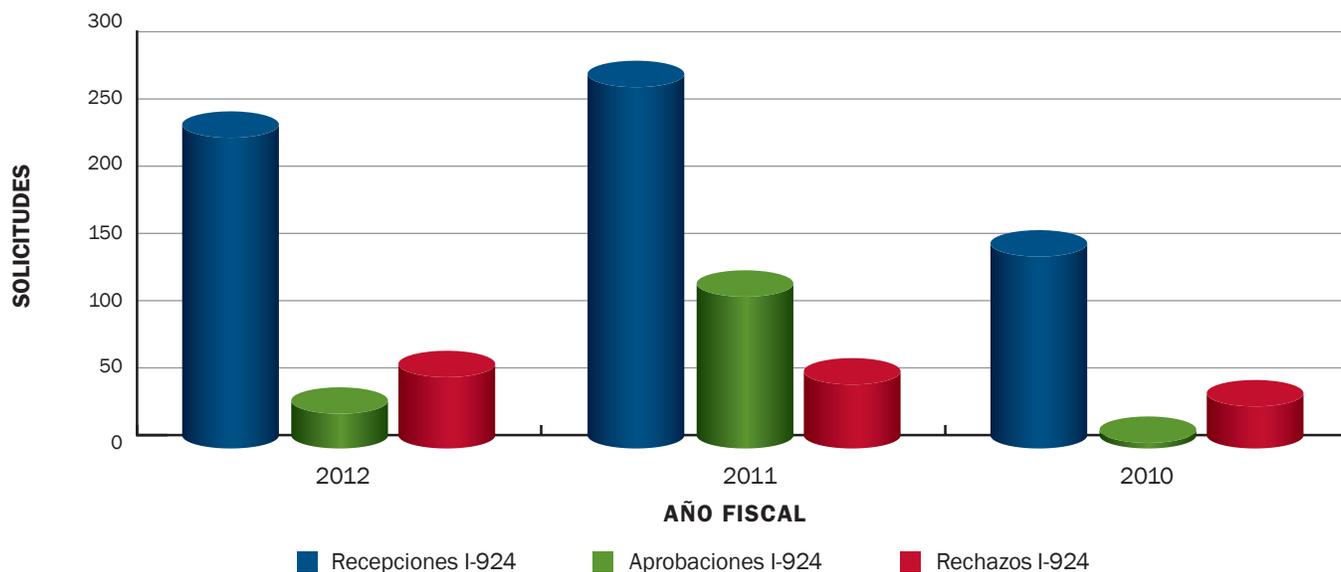
Programa EB-5 para inversores inmigrantes

Antecedentes

En 1990, el Congreso estableció la quinta categoría de preferencia por empleo (EB-5) para inmigrantes que pretenden residir en los Estados Unidos con el propósito de dedicarse a emprendimientos comerciales que generen puestos de trabajo.¹³⁶ El Congreso asignó 10 000 visas por año en esta categoría para emprendedores extranjeros que reunieran los requisitos y sus cónyuges e hijos menores de edad.¹³⁷ A fin de ser elegible para la condición de EB-5, un emprendedor extranjero debe invertir un mínimo de \$500 000 en una empresa que generará “directamente” 10 puestos de trabajo de tiempo completo para trabajadores estadounidenses durante un período de dos años.¹³⁸

Poco tiempo después del lanzamiento de la categoría de preferencia EB-5, en 1992 el Congreso autorizó un programa piloto para promover la concentración de capital generado por la categoría EB-5 en proyectos que podrían producir efectos más importantes a nivel regional y nacional.¹³⁹ El programa piloto representa un atractivo especial para los inversores porque se les permite demostrar a través de “metodologías razonables” que sus inversiones generarán puestos de trabajo directa o indirectamente.¹⁴⁰ En la actualidad, casi el 96 por ciento de todas las inversiones de la categoría EB-5 operan en el programa piloto,¹⁴¹ comúnmente denominado Programa piloto de centros regionales. Las solicitudes para la designación de centros regionales se pueden presentar en nombre de una agencia de gobierno estatal o local, una sociedad o cualquier otra entidad comercial establecida en los Estados Unidos y sus territorios.¹⁴² Las solicitudes de centros regionales se presentan en un Formulario I-924, *Solicitud para centro regional conforme al programa piloto para inversores inmigrantes*. A continuación se detallan los datos de presentación de solicitudes de los últimos tres años para el Formulario I-924. *Véase la Figura 8.*

FIGURA 8: DATOS DE PRESENTACIONES DEL FORMULARIO I-924, SOLICITUD PARA CENTRO REGIONAL SEGÚN EL PROGRAMA PILOTO PARA INMIGRANTES



AÑO	RECEPCIONES I-924	APROBACIONES I-924	RECHAZOS I-924	ÍNDICE DE RFE
Año fiscal 2012:	240	35	63	75%
Año fiscal 2011:	278	123	58	56%
Año fiscal 2010: *	152	8	41	0

*El Formulario I-924 se comenzó a utilizar el 23 de noviembre de 2010.

Fuente: USCIS, “U.S. Citizenship and Immigration Services, Form I-526, Immigrant Petition by Alien Entrepreneur and Form I-829, Petition by Entrepreneur to Remove Conditions Service-wide Receipts, Approvals, Denials, Fiscal Year(s): 2005 - 2012” (“Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU, Formulario I-526, Petición de inmigrante presentada por emprendedor extranjero y Formulario I-829, Petición por parte de emprendedor para eliminar condiciones; Recepciones, aprobaciones y rechazos a nivel de los centros de servicios, años fiscales: 2005-2012”); http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/Employment-based/I526_I924_I829_performancedata_qtr43.pdf (consultado el 11 de abril de 2013).

¹³⁶ Ley de inmigración de 1990, § 121(b)(5), Ley Pública N.º 101-649; 8 U.S.C. § 1153(b)(5).

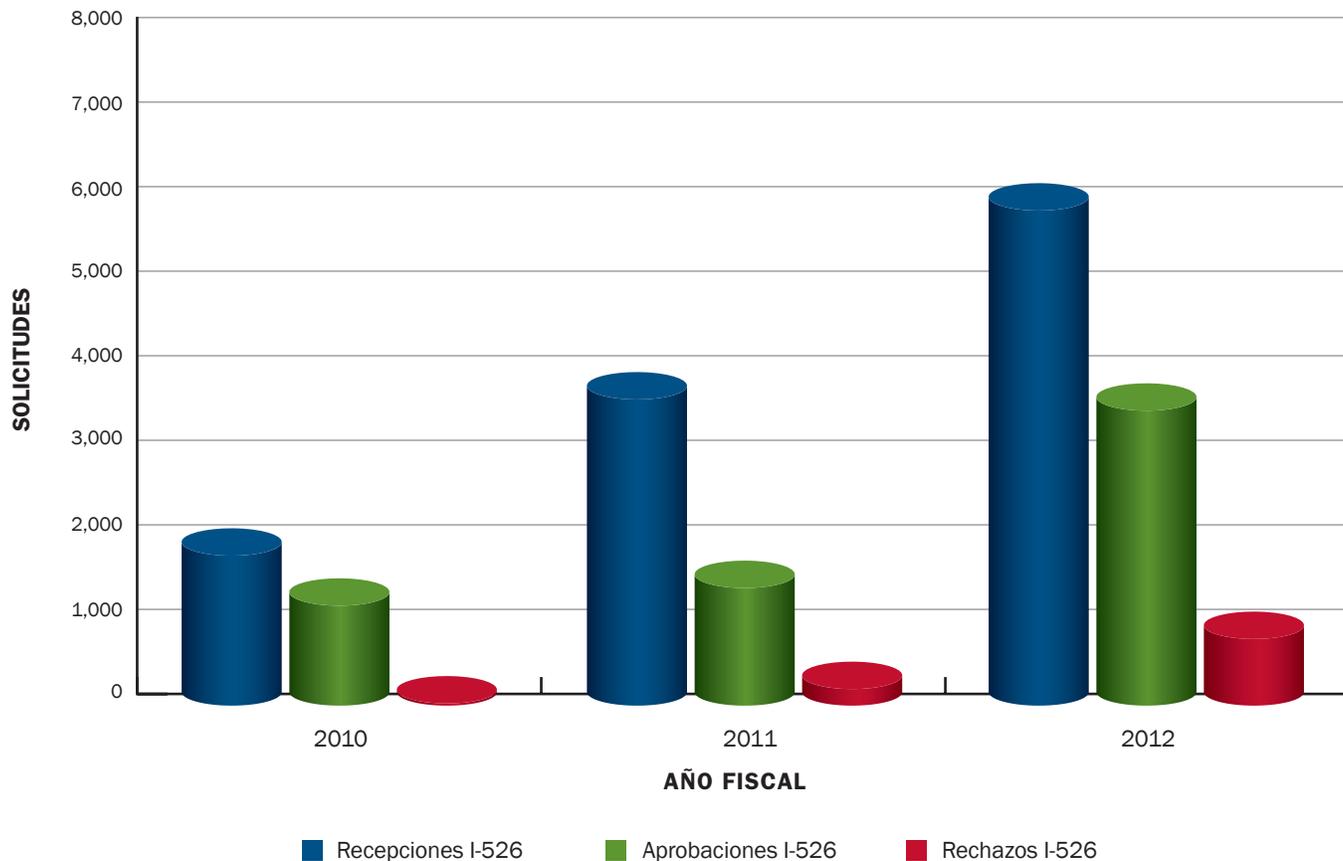
¹³⁷ INA § 203(b)(5)(A).

¹³⁸ INA § 203(b)(5)(B)(ii). La mayoría de los emprendedores extranjeros invierte en un “área de empleo específica”, que se define como un área rural o urbana que ha sufrido altos índices de desempleo (de al menos el 150 % del promedio nacional). Conforme a 8 C.F.R. § 204.6(f), la cantidad de capital necesaria para hacer una inversión elegible en un área de empleo específica en Estados Unidos es de \$500 000.

Cada inversor inmigrante comienza el proceso EB-5 al presentar el Formulario I-526, *Petición de inmigrante presentada por emprendedor extranjero*. Si se aprueba la petición y el inversor reside en el extranjero, este debe conseguir una visa EB-5 a través de un centro consular del DOS. Entre los

años fiscales 2010 y 2012, USCIS recibió casi un 300 % más de presentaciones de Formularios I-526. Además, los datos de USCIS indican un pico en la emisión de RFE, que alcanzó un 72 % en el año fiscal 2011 y luego descendió a un 44 % en el año fiscal 2012. Véase la Figura 9.

FIGURA 9: FORMULARIO I-526, RECEPCIONES DE PETICIONES DE INMIGRANTE POR PARTE DE EMPRENDEDOR EXTRANJERO



AÑO	RECEPCIONES I-526	APROBACIONES I-526	RECHAZOS I-526	ÍNDICE DE RFE
Año fiscal 2012:	6,041	3,671	957	44%
Año fiscal 2011:	3,805	1,571	373	72%
Año fiscal 2010:	1,955	1,369	165	22%

Fuente: USCIS, "U.S. Citizenship and Immigration Services, Form I-526, Immigrant Petition by Alien Entrepreneur and Form I-829, Petition by Entrepreneur to Remove Conditions Service-wide Receipts, Approvals, Denials, Fiscal Year(s): 2005 - 2012" ("Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU, Formulario I-526, Petición de inmigrante presentada por emprendedor extranjero y Formulario I-829, Petición por parte de emprendedor para eliminar condiciones; Recepciones, aprobaciones y rechazos a nivel de los centros de servicios, Años fiscales: 2005-2012"); http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/Employment-based/I526_I924_I829_performancedata_qtr43.pdf (consultada el 11 de abril de 2013); información de RFE extraída de datos anteriores publicados por USCIS, <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Notes%20from%20Previous%20Engagements/Notes%20from%20Previous%20Engagements%20by%20Topic/January%20EB-5%20presentation%20FINAL.pdf> e información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (16 de abril de 2013).

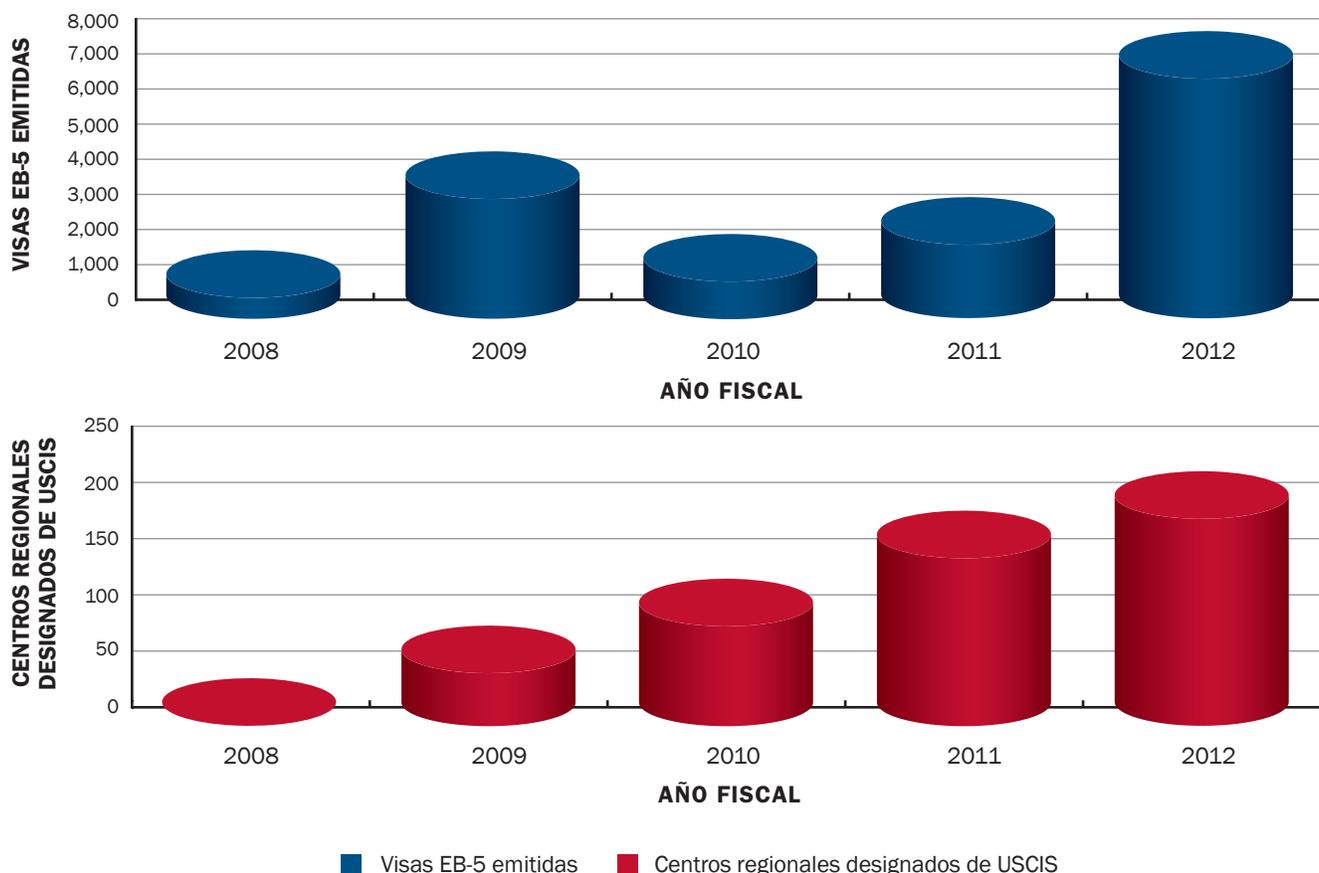
¹³⁹ Ley de apropiaciones judiciales de 1993, § 610, Ley Pública N.º 102-395 (6 de octubre de 1992).

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ Informe de la Oficina de Visas del Departamento de Estado de EE. UU., "Table 5 (Part 3): Immigrant Visas Issued and Adjustment of Status Subject to Numerical Limitations, FY 2012" (Tabla 5 [Parte 3]: Visas para inmigrantes emitidas y ajuste del estado sujetos a limitaciones numéricas, año fiscal 2012) (n.d.); <http://www.travel.state.gov/pdf/FY12AnnualReport-TableV-PartIII.pdf> (consultado el 3 de abril de 2013).

¹⁴² Página web de USCIS: "Form I-924, Application for Regional Center Under the Immigrant Investor Pilot Program, Instructions" (Formulario I-924, solicitud para centro regional conforme al programa piloto para inversores inmigrantes, Instrucciones); <http://www.uscis.gov/files/form/i-924instr.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

FIGURA 10: DEMANDA DE VISAS POR EL PROGRAMA EB-5 PARA INVERSORES INMIGRANTES



AÑO FISCAL	VISAS EB-5 EMITIDAS*	CENTROS REGIONALES DESIGNADOS DE USCIS**
2012:	7,641	209
2011:	2,879	174
2010:	1,885	114
2009:	4,218	72
2008:	1,360	25

*Fuente: Datos sobre la emisión de visas proporcionados en la Tabla 5, Parte 3, de los Informes de la Oficina de Visas del Departamento de Estado de EE. UU. para el año fiscal 2012, y la Tabla V, Parte 4 de los Informes de la Oficina de Visas para los años fiscales 2008 a 2011. http://travel.state.gov/visa/statistics/statistics_1476.html (consultado el 3 de abril de 2013).

**Datos de Centros regionales designados de USCIS, que se encuentran en http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/Employment-based/I526_I924_I829_performancedata_qtr43.pdf (consultados en abril de 2013). Considerados incorrectos debido a la falta de certeza sobre la extensión de la fecha límite para el programa piloto de los centros regionales 2009.

Con una visa EB-5 válida, el inversor inmigrante y sus dependientes aprobados pueden ingresar a los Estados Unidos como residentes permanentes condicionales, con la autorización de permanecer por un período de dos años. Noventa días antes del segundo aniversario de dicho ingreso o admisión, el inversor inmigrante debe presentar el Formulario I-829, *Petición por parte de emprendedor para eliminar condiciones*. La aprobación del Formulario I-829 por parte de USCIS otorga el estado de LPR al inmigrante inversor y a sus dependientes con derechos inmigratorios.

Cuando la Oficina del Ombudsman emitió sus *“Recomendaciones sobre el programa de visas para inmigrantes que crearán empleo (EB-5)”* el 18 de marzo de 2009, esta categoría de visa no había sido muy usada, se emitieron menos de 1000 visas por año durante el período de 10 años de 1998 a 2007.¹⁴³ Datos recientes indican un considerable aumento en la emisión de visas EB-5 y la designación de centros regionales. De 2011 a 2012, hubo un aumento del 265 % en el uso de visas EB-5. *Véase la Figura 10.*

El 3 de diciembre de 2012, USCIS anunció en una reunión de consulta pública con partes interesadas la transferencia de adjudicaciones EB-5 del CSC a Washington, D.C., para mediados de 2013.¹⁴⁴ Aproximadamente dos semanas después, el 20 de diciembre de 2012, USCIS emitió un memorando de pautas que abordaba la metodología económica de “ocupación por parte de arrendatarios” utilizada por varios centros regionales para cumplir con los requisitos de creación de empleo.¹⁴⁵ El 14 de febrero de 2013, USCIS emitió un tercer borrador de un Memorando de políticas propuesto para adjudicaciones EB-5 consolidado con el fin de obtener comentarios públicos.¹⁴⁶

Ocupación por parte de arrendatarios. En general, la metodología de ocupación por arrendatarios busca crédito por la creación de empleo proveniente de negocios de arrendatarios independientes que arrendan espacio en edificios construidos con financiamiento EB-5. Muchos proyectos de centros regionales e inversores EB-5 individuales confiaban en esta metodología de creación de empleo en el pasado, lo que derivaba en la aprobación de proyectos y peticiones.

A comienzos del año fiscal 2012, USCIS comenzó a cuestionar las presentaciones EB-5 que se basaban en la metodología de ocupación por arrendatarios. La agencia investiga esos modelos de creación de empleo para asegurarse de que los solicitantes no consideren como nuevos puestos de trabajo de tiempo completo a los empleos existentes que simplemente son reubicados cuando los empleadores arrendatarios trasladan las operaciones de un lugar a otro. El 23 de enero de 2012, USCIS reconoció que había dejado en suspenso las adjudicaciones de determinadas presentaciones EB-5 no especificadas.¹⁴⁷ El 17 de febrero de 2012, USCIS anunció que “seguía adelante” con la adjudicación de casos relacionados con la ocupación por arrendatarios y que emitiría RFE para que “determinados solicitantes abordaran preguntas o inquietudes... sobre las metodologías económicas empleadas en sus casos específicos”.¹⁴⁸ Durante el resto de 2012, USCIS emitió varias RFE relacionadas con la metodología de ocupación por arrendatarios y, en algunos casos, segundas y terceras RFE que procuraban aclarar respuestas anteriores. El 20 de diciembre de 2012, USCIS emitió un breve memorando, *“Orientación operativa”*, que establecía los principios para evaluar si “[existe] un vínculo causal razonable entre la empresa EB-5 y la creación de empleos que permitiera la atribución de los empleos creados por arrendamiento a la empresa EB-5”.¹⁴⁹

¹⁴³ Véanse las estadísticas 2007 de la Oficina de Inmigración de DHS: “Yearbook of Immigration Statistics: Table 6” (Anuario de estadísticas sobre inmigración: Tabla 6), (septiembre de 2008); <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2007-3>; Estadísticas 2012 de la Oficina de Inmigración de DHS: “Yearbook of Immigration Statistics: Table 6” (Anuario de estadísticas sobre inmigración: Tabla 6), (marzo de 2013); <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-legal-permanent-residents> (consultado el 30 de abril de 2013).

¹⁴⁴ Página web de USCIS, “A Conversation with Director Mayorkas – EB-5 Immigrant Investor Program” (Una conversación con el director Mayorkas: Programa EB-5 para inversores inmigrantes), (4 de diciembre de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=1eccc0a215a1b310VgnVCM100000082ca60aRCD&vgnnextchannell=994f81c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCD> (consultado el 30 de abril de 2013).

¹⁴⁵ Memorando de orientación de USCIS, “Operational Guidance for EB-5 Cases Involving Tenant-Occupancy” (Orientación operativa para casos EB-5 con problemas relacionados con la ocupación por arrendatarios), (20 de diciembre de 2012); www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/Interim%20EB-5%20Tenant-Occupancy%20GM.pdf (consultado el 19 de marzo de 2013).

¹⁴⁶ Memorando de políticas borrador de USCIS: “EB-Adjudications Policy” (Política de adjudicaciones EB) (n.d.); www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Feedback%20Opportunities/Draft%20Memorandum%20for%20Comment/drafeb5adjudication.pdf (consultado el 19 de marzo de 2013).

¹⁴⁷ Reunión de consulta pública de USCIS: “EB-5 Immigration Investor Program Stakeholder Meeting” (Reunión de partes interesadas en el programa EB-5 para inversores inmigrantes), (23 de enero de 2012); <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Notes%20from%20Previous%20Engagements/Notes%20from%20Previous%20Engagements%20by%20Topic/January%20EB-5%20presentation%20FINAL.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁴⁸ Oficina de reuniones de consulta pública de USCIS: Mensaje sobre ocupación por parte de arrendatarios EB-5; <http://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCIS-2f4c06> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁴⁹ Nota anterior 145.



Memorando de políticas EB-5 propuesto, publicado para solicitar comentarios públicos. USCIS publicó el tercer borrador de su memorando de políticas para obtener comentarios públicos el 14 de febrero de 2013.¹⁵⁰ Aparentemente, el memorando borrador revierte la antigua postura de la agencia con respecto al efecto de un “cambio material” en un plan comercial.¹⁵¹ El nuevo “borrador” establece lo siguiente:

Con el propósito de brindar flexibilidad para satisfacer las realidades del mundo empresarial, USCIS permitirá que un extranjero que haya sido admitido en los Estados Unidos como residente condicional elimine esas condiciones siempre que las circunstancias hayan cambiado. Un inversor individual puede, en el período reglamentario, continuar con su petición del Formulario I-829 para eliminar condiciones y presentar evidencia en documentos que demuestre que *no obstante el plan de negocios indicado en el Formulario I-526*, se cumplieron los requisitos para la eliminación de condiciones.¹⁵² *(Se agregó énfasis).*

¹⁵⁰ Nota anterior 146, pág. 23.

¹⁵¹ Página web de USCIS: “A Work in Progress: Towards a New Draft Policy Memorandum Guiding EB-5 Adjudications” (Un trabajo en progreso: Hacia un nuevo memorando de políticas borrador para orientar adjudicaciones EB-5), (9 de noviembre de 2011); (http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Feedback%20Opportunities/Draft%20Memorandum%20for%20Comment/EB_5_Adjudications_Policy3.pdf) (consultado el 21 de mayo de 2013); página web de USCIS: “Message From The Director: Revised Draft Policy Memorandum Guiding EB-5 Adjudications” (Mensaje del Director: Memorando de políticas borrador modificado para orientar adjudicaciones EB-5) (11 de enero de 2012); (http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Feedback%20Opportunities/Draft%20Memorandum%20for%20Comment/EB5_coverandmemo_2ndpost.pdf) (consultado el 21 de mayo de 2013). Véase el memorando de USCIS: “Adjudication of EB-5 Regional Center Proposals and Affiliated Form I-526 and Form I-829 Petitions; Adjudicators Field Manual (AFM) Update to Chapters 22.4 and 25.2” (Adjudicación de propuestas de centros regionales EB-5 y peticiones de Formularios I-526 y Formularios I-829 afiliadas; Manual de campo para el adjudicador [Adjudicators Field Manual, AFM], actualización a los capítulos 22.4 y 25.2); páginas 5, 19-20 (11 de diciembre de 2009); http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/Static%20Files%20Memoranda/Adjudicating%20of%20EB-5_121109.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁵² Nota anterior 146, pág. 23.

¹⁵³ Página web de USCIS: “National Processing Volumes and Trends: Form I-526, California Service Center” (Volúmenes y tendencias nacionales de procesamiento: Formulario I-526, Centro de Servicios de California), (febrero de 2013); <http://dashboard.uscis.gov/index.cfm?formtype=18&office=2&charttype=2> (consultado el 21 de mayo de 2013); página web de USCIS: “USCIS Processing Time Information” (Información sobre los tiempos de procesamiento de USCIS) (n.d.); https://egov.uscis.gov/cris/processTimesDisplayInit.do;jsessionid=bach8S4s9cvN_7pAO2i7t (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁵⁴ Reunión de consulta pública para EB-5 de USCIS: “PowerPoint Presentation” (“Presentación de PowerPoint”); pág. 12 (16 de diciembre de 2010); <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Notes%20from%20Previous%20Engagements/2010/December%202010/eb-5-dec-16-2010-ppt.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2013).

Además, el memorando de políticas propuesto también aborda una serie de otros problemas, entre los que se incluyen los siguientes: (1) cuándo la agencia otorgará deferencia a adjudicaciones previas del mismo proyecto; y (2) la presunción de la agencia de que un “tiempo razonable” para cumplir con los requisitos de la creación de empleos no puede superar al año, si este problema sigue sin resolver cuando el inversor presenta la petición para eliminar condiciones.

Inquietudes permanentes

La Oficina del Ombudsman sigue trabajando para resolver casos EB-5 individuales, revisar las políticas y adjudicaciones relevantes, y elevar inquietudes de las partes interesadas, según corresponda.

Al final de este período de informes, la Oficina del Ombudsman había recibido 441 solicitudes para asistencia de casos EB-5, lo que representa aproximadamente el 10 por ciento de los casos de este año. La gran mayoría de estas consultas provino de inversores y solicitantes de centros regionales cuyos casos habían quedado pendientes más tiempo que los tiempos de procesamiento publicados. Según la herramienta en línea de USCIS “My Case Status” (“Estado de mi caso”), al 28 de febrero de 2013 había 6025 solicitudes pendientes de Formularios I-526, con un tiempo de procesamiento promedio de 11,7 meses.¹⁵³ En función de estos datos y de los requisitos del programa, estas peticiones representan un potencial de \$3 mil millones y 60 000 nuevos puestos de trabajo de tiempo completo en los Estados Unidos en espera de las medidas de USCIS.

Ejemplo práctico: Durante este período de informes, la Oficina del Ombudsman recibió una consulta sobre más de 100 peticiones de Formularios I-526 asociadas con un importante proyecto de reurbanización. Si bien USCIS ya había aprobado este proyecto de centro regional, las peticiones de inversores inmigrantes siguieron pendientes por un período de hasta 212 días que superaba el tiempo de procesamiento objetivo de cinco meses.¹⁵⁴ Según el abogado del centro regional, estas demoras arriesgaron la concreción del proyecto. Poco después de que la Oficina del Ombudsman informara sobre estos casos a USCIS, la agencia comenzó a emitir decisiones.

El 5 de marzo de 2013, la Oficina del Ombudsman organizó una reunión con las partes interesadas EB-5.¹⁵⁵ El objetivo de la reunión fue analizar los desafíos relacionados con el Programa EB-5 para inversores inmigrantes. Las partes interesadas se enfocaron en las siguientes áreas de interés:¹⁵⁶

- Comunicaciones
 - participantes criticaron la casilla de correo destinada al Programa EB-5 para inversores inmigrantes, planteando que las respuestas suelen no ser oportunas y se limitan a estados de casos básicos.
 - Los participantes solicitaron una comunicación más directa con los adjudicadores por teléfono y correo electrónico.
- Demoras en el procesamiento
 - Todos los participantes describieron los tiempos de procesamiento publicados como poco confiables.
 - También expresaron su frustración por la recepción de varias RFE para la misma petición.
- Desarrollo de políticas
 - Los participantes exigieron un proceso de aprobación previa claro y vinculante para proyectos con la deferencia de adjudicaciones posterior.
 - Recalaron que el desarrollo de futuras políticas para el Programa EB-5 para inversores inmigrantes se debía llevar a cabo conforme a las realidades empresariales y que debía ser comercialmente razonable.
 - Los participantes enfatizaron que USCIS debía evitar la implementación de pautas nuevas o más restrictivas de manera retroactiva.

La Oficina del Ombudsman emitió y distribuyó extensivamente un resumen ejecutivo de las conclusiones que surgieron de las reuniones con las partes interesadas. La Ombudsman Odom entregó el resumen ejecutivo, junto con las presentaciones por escrito de las partes interesadas a Mayorkas, el director de USCIS. Odom sigue manteniendo un diálogo sólido y constructivo con el Director sobre problemas relacionados con el programa EB-5.

Avances nuevos

Justo antes de la publicación de este Informe, el 30 de mayo de 2013, USCIS emitió un nuevo memorando de políticas final para EB-5. Este memorando comienza por enfatizar que el objetivo del Programa EB-5 es promover la inmigración de personas que puedan ayudar a crear empleos para trabajadores estadounidenses a través de la inversión de capital en la economía de EE. UU., y que la preponderancia de la evidencia es el estándar de prueba en las adjudicaciones EB-5. El memorando aborda muchas inquietudes de larga data de las partes interesadas, incluidos los casos en los que se deberá otorgar deferencia a adjudicaciones previas y la necesidad de flexibilidad para adaptarse a las realidades comerciales.

En el próximo período de informes, la Ombudsman Odom seguirá trabajando con el director Mayorkas para abordar problemas y avances relacionados con la categoría EB-5, incluida la implementación de esta orientación importante así como el inminente traslado de la unidad de adjudicaciones EB-5 a Washington, D.C.



¹⁵⁵ Se informó de este evento a las partes interesadas mediante un anuncio por correo electrónico y se les dio la oportunidad de asistir personalmente o de participar telefónicamente en modo de audición solamente. Aproximadamente 75 partes interesadas asistieron personalmente y otras 358 personas participaron telefónicamente. A las partes interesadas se les dio la opción de entregar presentaciones por escrito antes de la reunión para ofrecer datos a la Oficina del Ombudsman.

¹⁵⁶ Se puede consultar un resumen detallado de la reunión en <http://www.dhs.gov/publication/eb-5-stakeholder-meeting-summary> (consultado

Sistema de administración de la información sobre peticiones

Antecedentes

La Oficina del Ombudsman revisó inquietudes de las partes interesadas que indican que el proceso para transferir la información sobre peticiones de inmigración de USCIS al Sistema de administración de la información sobre peticiones (PIMS) del DOS provocaba demoras en la emisión de visas a determinados beneficiarios por motivos de empleo en las categorías de no inmigrantes.¹⁵⁷ PIMS es un componente del sistema de la Base de Datos Consular Consolidada, que permite a los funcionarios consulares verificar electrónicamente la aprobación de peticiones para no inmigrantes y revisar las copias digitales de los formularios y la documentación de respaldo.¹⁵⁸ El DOS informó a la Oficina del Ombudsman que en aproximadamente el nueve por ciento de los casos de no inmigrantes por motivos de empleo, los funcionarios consulares en el extranjero no contaban con la información requerida sobre el procesamiento del Formulario I-129, *Peticiones para un trabajador no inmigrante*, por parte de USCIS.¹⁵⁹

Cuando un solicitante no inmigrante (o su representante legal) no envía a USCIS el duplicado requerido del paquete del Formulario I-129, la agencia no reenvía la evidencia de acción sobre la petición al Centro Consular de Kentucky (Kentucky Consular Center, KCC) del DOS. Como el KCC es responsable de escanear y cargar información a PIMS, esto provoca demoras de procesamiento, dificultades económicas y muchos otros problemas para los empleadores y las personas que intentan conseguir visas a través de una oficina consular de EE. UU.

Recomendaciones

El 16 de mayo de 2012, la Oficina del Ombudsman hizo recomendaciones para abordar las demoras en el procesamiento de visas relacionadas con casos ocasionales en los que USCIS no transmitía la información y los documentos sobre la aprobación de peticiones de Formularios I-129 al KCC.¹⁶⁰ La Oficina del Ombudsman recomendó que USCIS hiciera lo siguiente:

- 1) Ordenara a los centros de servicios de USCIS que realicen una copia del paquete de peticiones de Formularios I-129, independientemente de que se haya enviado un paquete de peticiones por duplicado con la presentación y que la enviara al KCC del DOS para cargarla a PIMS; o,
- 2) Enviara el paquete de peticiones original al KCC para escanear los documentos, ingresar datos y, al finalizar, enviara el paquete de peticiones original al Centro Nacional de Registros de USCIS para guardarlos; o,
- 3) Escaneara todos los paquetes de peticiones aprobadas en una oficina de USCIS, para que se puedan enviar copias electrónicas al KCC con el propósito de cargarlas a PIMS.

Respuesta de USCIS

USCIS respondió a estas recomendaciones el 13 de agosto de 2012.¹⁶¹ La agencia se negó a implementar las dos primeras medidas, para lo que mencionó limitaciones de recursos, costos financieros, baja productividad e inquietudes del sector privado como justificativos. En principio, USCIS estuvo de acuerdo con la tercera recomendación, pero destacó que actualmente la agencia no cuenta con los recursos necesarios para la implementación. La agencia también señaló que, en el futuro, planea proporcionar toda la información de peticiones al DOS a través del Sistema de Información Electrónica (ELIS) de USCIS implementado recientemente.¹⁶²

¹⁵⁷ Cable del Departamento de Estado de EE. UU., “Accessing NIV Petition Information Via the CCD” (Acceso a información de peticiones de visas para no inmigrantes [Non-Immigrant Visas, NIV] a través de la base de datos consular consolidada [Consolidated Consular Database, CCD]), (17 de noviembre de 2007); http://travel.state.gov/visa/laws/telegrams/telegrams_4201.html (consultado el 11 de abril de 2013). Estas categorías de no inmigrantes son las siguientes: H (Ocupaciones especiales), L (Ejecutivos, gerentes y trabajadores con conocimientos especializados), O (Habilidades extraordinarias), P (Atletas, profesionales del entretenimiento y artistas), Q (Tradicionalistas culturales) y R (Trabajadores religiosos).

¹⁵⁸ *Id.*; Departamento de Estado de EE. UU., “Consolidated Consular Database Privacy Impact Assessment” (“Evaluación del impacto sobre la privacidad de la base de datos consular consolidada”), (22 de marzo de 2010).

¹⁵⁹ Información provista por el Centro Consular de Kentucky del Departamento de Estado de EE. UU. a la Oficina del Ombudsman (21 de junio de 2011); véanse los formularios de USCIS: “Instructions for Form I-129, Petition for a Nonimmigrant Worker” (Instrucciones para el Formulario I-129, petición para un trabajador no inmigrante), (19 de enero de 2011); <http://www.uscis.gov/files/form/i-129instr.pdf> (consultado el 11 de abril de 2013).

¹⁶⁰ Recomendación 53 de la Oficina del Ombudsman: “Recommendations Regarding USCIS’ Role in the Petition Information Management Service” (Recomendaciones relacionadas con la función de USCIS en el servicio de administración de la información sobre peticiones), (16 de mayo de 2012); <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb/cisomb-pims.pdf> (consultado el 26 de marzo de 2013).

¹⁶¹ Respuesta de USCIS a la Recomendación 53 (13 de agosto de 2012);

<http://www.uscis.gov/USCIS/Resources/Ombudsman%20Liaison/Responses%20to%20Formal%20Recommendations/USCIS%20Response%20to%20CISOMB%20PIMS%20Recommendation.pdf> (consultado el 27 de marzo de 2013).

¹⁶² *Id.*

Inquietudes permanentes

USCIS se negó a aceptar las recomendaciones que ofreció la Oficina del Ombudsman para mejorar las consecuencias negativas de no enviar las copias duplicadas de las peticiones de no inmigrantes. Como resultado, los solicitantes que inadvertidamente pudieron no haber enviado las copias duplicadas requeridas seguirán soportando demoras evitables en la emisión de visas por parte del DOS.

Conclusión

La consistencia en las RFE es una meta importante y la Oficina del Ombudsman supervisará los esfuerzos de USCIS en el proyecto de RFE. La Oficina del Ombudsman seguirá abordando las inquietudes de las partes interesadas con respecto a las RFE, y evaluará las iniciativas de USCIS destinadas a mejorar la calidad y coherencia en las adjudicaciones. Este próximo año, y sin dejar de controlar el desarrollo de regulaciones L-1B por parte de USCIS, la Oficina del Ombudsman revisará las políticas y prácticas relacionadas con adjudicaciones H-1B y L-1.

Con respecto al programa EB-5 para inversores inmigrantes, la Oficina del Ombudsman prevé futuras reuniones con USCIS y las partes interesadas, principalmente para analizar la transición de la unidad de adjudicaciones EB-5 del CSC a Washington, D.C.





Servicio al cliente de USCIS

Las políticas y los servicios de inmigración deben ser transparentes y coherentes para que sean efectivos. Este año de informes, USCIS lanzó iniciativas nuevas, continuó con las reuniones de consulta pública y mejoró el acceso a recursos e información para clientes. La agencia también redujo satisfactoriamente los tiempos de procesamiento de la AAO. A pesar de este progreso, aún quedan algunos desafíos programáticos.



Tiempos de procesamiento

Los tiempos de procesamiento para adjudicaciones del Formulario I-485, *Solicitud para registrarse para residencia permanente o ajustar su estado de inmigración*, y el Formulario N-400, *Solicitud de naturalización*, siguen siendo similares a los del año pasado, aproximadamente cinco meses y cuatro meses y medio, respectivamente. **Véase la Figura 11 en la página 44.** La AAO eliminó considerablemente casi todos los tiempos de procesamiento prolongados. Actualmente, adjudica apelaciones en un plazo objetivo de seis meses o menos con respecto a los tiempos de procesamiento de USCIS.¹⁶³

Servicio al cliente y reuniones de consulta pública

Durante este año de informes, USCIS estableció la “Dirección de servicio al cliente y reuniones de consulta pública de USCIS”, que tiene dos divisiones. La División de Reuniones de consulta

pública coordina y dirige el diálogo entre todas las agencias y las partes interesadas externas, mientras que la división de Servicio al cliente proporciona información y orientación a los solicitantes y defensores de USCIS con respecto a los beneficios de inmigración. Supervisa la Oficina de Asistencia al Cliente (Customer Assistance Office, CAO) y la Oficina Corporativa de Centros de Contacto (Contact Center Enterprise Office, CCEO), así como también el NCSC. USCIS continuó su tarea en materia de reuniones de consulta pública, y organizó más de 1 600 eventos públicos con un total de más de 520 000 participantes.¹⁶⁴

Como se expresó anteriormente, en aproximadamente el 66 por ciento de los casos presentados en la Oficina del Ombudsman, las personas y los empleadores intentaron resolver los problemas a través del NCSC. Cuando el personal del NCSC no puede resolver la consulta de un cliente, USCIS utiliza la Herramienta para la administración de solicitudes de servicio (Service Request Management Tool, SRMT), un sistema electrónico de consultas que transfiere la solicitud a una oficina de campo o a un centro de servicios de USCIS. Los particulares también pueden efectuar una solicitud electrónica para generar una consulta SRMT.¹⁶⁵ **Véase la Figura 12 en la página 45.**

¹⁶³ Página web de USCIS: “AAO Processing Times” (Tiempos de procesamiento de la Oficina de Apelaciones Administrativas), <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=8ff31eaf28e6210VgnVCM100000082ca60aRCD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM100000082ca60aRCD> (consultado el 20 de mayo de 2013).

¹⁶⁴ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (24 de abril de 2013).

¹⁶⁵ Véase la nota anterior 6.



Cada consulta SRMT recibe un número de referencia con el propósito de realizar un seguimiento. USCIS recibió 1 022 490 solicitudes de SRMT durante este período de informes.

Manual de políticas

En vigencia a partir del 22 de enero de 2013, USCIS anunció la creación de un Manual de políticas nuevo diseñado para adaptarse fácilmente a los cambios en materia de leyes y políticas inmigratorias.¹⁶⁶ A la fecha, USCIS dio a conocer un capítulo del Manual de políticas, titulado “Ciudadanía y

Naturalización” y organizó una serie de reuniones de consulta pública sobre este recurso.¹⁶⁷ Finalmente, USCIS pretende reemplazar el AFM y la sección del Memorando de políticas sobre inmigración de su sitio web público por el Manual de políticas.¹⁶⁸ No se estableció un plazo específico para las futuras publicaciones.

Oficina de Apelaciones Administrativas

Antecedentes

La AAO ha delegado autoridad para adjudicar apelaciones de determinadas decisiones que tome USCIS.¹⁶⁹ La AAO ejerce jurisdicción en asuntos descritos en 8 C.F.R. sección 103.1(f)(3)(iii).¹⁷⁰ La AAO revisa las decisiones que toma USCIS con respecto a solicitudes y peticiones de beneficios de inmigración, entre las que se incluyen (sin limitación) peticiones por motivos de empleo, solicitudes para Estado protegido temporario (Temporary Protected Status, TPS), peticiones de SIJ y solicitudes relacionadas con ciudadanía.¹⁷¹

En 2005, la Oficina del Ombudsman recomendó que la AAO pusiera a disposición del público su estándar de revisión, el proceso de decisiones que sienten precedentes, los criterios por los cuales se seleccionan los casos para presentar un argumento oral y las estadísticas sobre la toma de decisiones.¹⁷² Desde entonces, la AAO eliminó los prolongados tiempos de procesamiento,¹⁷³ pero las partes interesadas siguen expresando inquietudes y desconcierto en relación con la autoridad, la independencia y los procedimientos de la AAO.

¹⁶⁶ Manual de políticas de USCIS; en vigencia a partir del 22 de enero de 2013;

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=d58459009ccfb310VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=d58459009ccfb310VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁶⁷ Seminarios web sobre el Manual de políticas de USCIS:

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=a891fe78ac41c310VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=58479a485510e210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁶⁸ *Id.*

¹⁶⁹ Número de delegación 0150.1 de DHS (en vigencia a partir del 1 de marzo de 2003), que se creó conforme a la autoridad conferida en la Secretaría a través de la Ley HSA de 2002, Ley Pública 107-296.

¹⁷⁰ Página web de USCIS, “Appeals of Denied Petitions Under the Jurisdiction of the Administrative Appeals Office (AAO) by subject matter”

(Apelaciones de peticiones rechazadas bajo la jurisdicción de la Oficina de Apelaciones Administrativas, por asunto),

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=b2521eef28e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD>; página web de USCIS, “Appeals of Denied Petitions Under the Jurisdiction of the Administrative Appeals Office (AAO) by Form Number” (Apelaciones de peticiones rechazadas bajo la jurisdicción de la Oficina de Apelaciones Administrativas, por número de formulario)

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=e0a21eef28e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultadas el 21 de mayo de 2013). La AAO no ejerce jurisdicción sobre peticiones para aprobación de escuelas ni sobre las apelaciones a decisiones de retirar la aprobación de escuelas para la asistencia de alumnos extranjeros.

¹⁷¹ Página web de USCIS, “The Administrative Appeals Office (AAO)” (Oficina de Apelaciones Administrativas), (19 de marzo de 2013);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=dfe316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷² Recomendación 20 de la Oficina del Ombudsman: “Recommendation from the CIS Ombudsman to the Director, USCIS” (Recomendación de la Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración al Director de USCIS”), (6 de diciembre de 2005);

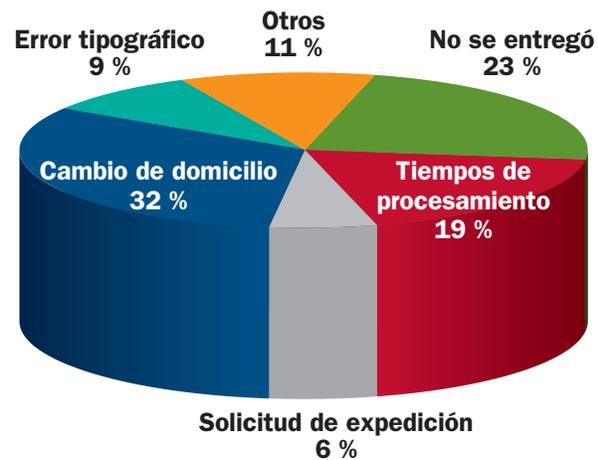
http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CISOmbudsman_RR_20_Administrative_Appeals_12-07-05.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷³ Página web de USCIS, “AAO Processing Times” (Tiempos de procesamiento de la AAO), (10 de mayo de 2013);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=8ff31eef28e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfe316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

Resumen de solicitudes de servicios (abril de 2012 a marzo de 2013)

TIPO DE CASO	TOTAL
No se entregó	236,786
Tiempos de procesamiento	195,661
Solicitud de expedición	57,468
Cambio de domicilio	324,905
Error tipográfico	94,104
Otros	113,566
Total	1,022,490



Fuente: Información proporcionada por USCIS a la Oficina del Ombudsman (28.05.13).

Inquietudes permanentes

Autoridad de apelaciones. Las partes interesadas cuestionan si la AAO es un organismo independiente de apelaciones.¹⁷⁴ Según la AAO, sus funcionarios mantienen independencia en el proceso de adjudicaciones. Pueden verificar información proporcionada en el registro utilizando VIBE¹⁷⁵ u otros recursos web, consultar a la Oficina del Abogado General de USCIS si el caso presenta problemas nuevos o complejos de interpretación legal y hablar con el personal de los componentes de USCIS sobre problemas operativos o de políticas que afecten a las decisiones de apelación.¹⁷⁶

Necesidad de regulaciones y Manual de prácticas. El estándar de revisión aplicado por la AAO es *de novo*.¹⁷⁷ Este

estándar no figura en las regulaciones. En 2005, USCIS indicó en un principio a la Oficina del Ombudsman que esperaba publicar el estándar de revisión de la AAO en el *Registro federal* como parte de una regla provisoria nueva, titulada “Oficina de Apelaciones Administrativas: Reformas procedimentales para mejorar la eficiencia”.¹⁷⁸ USCIS reiteró esta expectativa durante una reunión a nivel nacional con las partes interesadas el 20 de octubre de 2010.¹⁷⁹ Los líderes de la agencia destacaron que la regulación propuesta ayudaría a optimizar el proceso de apelaciones, permitiría que el público sepa mejor qué esperar al momento de presentar una apelación y abordaría ciertos problemas procedimentales y de políticas, como la acumulación de tiempo de presencia ilegal mientras una apelación está pendiente.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Resumen de la teleconferencia de la Oficina del Ombudsman, “The USCIS Administrative Appeals Office” (Oficina de Apelaciones Administrativas de USCIS), (19 de diciembre de 2012); <http://www.dhs.gov/ombudsman-teleconference-recap-uscis-administrative-appeals-office> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷⁵ VIBE es una herramienta web diseñada para mejorar las adjudicaciones de USCIS en el caso de determinadas peticiones de inmigración por motivos laborales. Para obtener más información sobre VIBE, véase en términos generales la página web de USCIS; <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=521d735652f9d210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=521d735652f9d210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013). La Oficina del Ombudsman declaró que, inmediatamente después de la implementación de VIBE, las partes interesadas informaron que la base de datos subyacente de VIBE en ocasiones contenía información inexacta y desactualizada, y que la reiteración de problemas relacionados con VIBE había derivado en rigurosas Solicitudes de evidencia y rechazos erróneos. Véase el Informe anual 2012 de la Oficina del Ombudsman, páginas 17-18; <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb-2012-annualreport.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷⁶ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (18 de diciembre de 2012).

¹⁷⁷ *Id.* Una revisión *de novo* significa que la AAO analiza nuevamente todo el caso como si no se hubiera tomado ninguna decisión previa. La AAO mantiene su revisión de novo ha sido confirmada en un tribunal federal. Véase, por ejemplo, *Dor v. INS*, 891 F.2d 997, 1002 n. 9 (2.ª Cir. 1989); *Soltane v. DOJ*, 381 F.3d 143, 145 (3.ª Cir. 2004); *Spencer Enterprises Inc. v. EE. UU.*, 229 F. Sup. 2d 1025, 1043 (E.D. Cal. 2001), ratificado. 345 F.3d 683 (9.ª Cir. 2003). Autoridad para revisión de la AAO conforme a los Servicios de Inmigración y Naturalización anteriores, 8 C.F.R. § 103.1(f)(3)(iii); <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2003-title8-vol1/xml/CFR-2003-title8-vol1-sec103-1.xml> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷⁸ Respuesta de USCIS a la Recomendación 20 (19 de diciembre de 2005); http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/CISombudsman_RR_20_Administrative_Appeals_USCIS_Response-12-19-05.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁷⁹ Página web de USCIS, “Listening Session with the Administrative Appeals Office (AAO)” (Sesión de charla interactiva con la AAO), (20 de octubre de 2010); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=09df1980a9aa210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=994f81c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁸⁰ *Id.*

Más recientemente, USCIS indicó que pretende publicar una Notificación de propuesta de reglamentación (Notice of Proposed Rulemaking, NPRM).¹⁸¹ No queda claro si esta NPRM especificará el estándar de revisión de la AAO o abordará otros temas analizados en las reglas propuestas anteriormente. Ante la ausencia de una regla final, las partes interesadas siguen buscando información que aclare las políticas y los procedimientos de la AAO.¹⁸² En una reunión con la Oficina del Ombudsman en febrero de 2013, los líderes de la AAO indicaron que están creando un manual de prácticas que esperan que responda a preguntas e inquietudes comunes de las partes interesadas.¹⁸³ Compararon el manual con un recurso similar publicado por la Junta de Apelaciones de Inmigración, que analiza los siguientes temas: jurisdicción y autoridad; alcance de la revisión; requisitos, tarifas y procesos de presentación; cómo solicitar el manejo inmediato y protocolos para argumentos orales.¹⁸⁴

Necesidad de decisiones precedentes. En general, la AAO considera las decisiones como precedentes o no precedentes. Las decisiones precedentes sirven de autoridad legal vinculante para tomar decisiones en casos posteriores con hechos o problemas similares, mientras que las decisiones no precedentes son vinculantes solo para las partes con respecto al caso o la controversia en cuestión.¹⁸⁵

Conforme a 8 C.F.R. sección 103.3(c), la Secretaría de Seguridad Nacional, con la aprobación de la Fiscalía General, puede designar las decisiones de la AAO como precedentes.¹⁸⁶

La AAO publicó una decisión precedente en el año fiscal 2011 y dos decisiones precedentes en el año fiscal 2010.¹⁸⁷

Las partes interesadas consideran que al publicar más decisiones precedentes, la AAO ayudará a los adjudicadores a comprender la legislación y aplicarla de una manera más coherente.¹⁸⁸ Futuras decisiones precedentes también pueden brindar más información a las partes interesadas con respecto a requisitos probatorios y otros requisitos.¹⁸⁹

Índice con capacidades de búsqueda para decisiones de la AAO. Si bien las decisiones no precedentes de la AAO generalmente se encuentran disponibles en el sitio web de USCIS, las partes interesadas señalan que no se publican oportunamente ni están clasificadas por el nombre del caso.¹⁹⁰ USCIS indicó que su oficina de registros pretende redactar y publicar decisiones no precedentes en un plazo de seis meses con respecto a su emisión.¹⁹¹

Tiempos de procesamiento. Al mes de marzo de 2013, prácticamente todas las categorías de apelaciones estaban al día pese a fuertes aumentos en la carga de casos durante los últimos años.¹⁹² Si bien esto es un logro positivo, debe destacarse que la AAO considera que un caso está al día siempre que se decida en un plazo de seis meses con respecto a la fecha en la que la AAO recibió la apelación. Este plazo no incluye el tiempo que la apelación estuvo pendiente en la oficina de campo o el centro de servicios de USCIS que emitió la decisión de rechazo original.¹⁹³

¹⁸¹ Agenda unificada de acciones reguladoras y desreguladoras federales, 78 Reg. Fed 1586 (8 de enero de 2013). Esto incluye RIN: 1601-AA65: “Administrative Appeals Office: Procedural Reforms to Improve Efficiency” (Oficina de Apelaciones Administrativas: Reformas procedimentales para mejorar la eficiencia). Según el resumen, “[e]sta regla propuesta modifica los requisitos y procedimientos para la presentación de mociones y apelaciones ante los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU. [U.S. Citizen and Immigration Services, USCIS] del Departamento de Seguridad Nacional [Department of Homeland Security, DHS] y su [sic] Oficina de Apelaciones Administrativas. Los cambios propuestos tienen el objeto de optimizar los procesos existentes para la presentación de mociones y apelaciones y reducirán las demoras en el proceso de revisión y apelación. Esta regla también propone los cambios adicionales que el establecimiento del DHS y sus componentes necesitan”.

¹⁸² Teleconferencia de la Oficina del Ombudsman: “The USCIS Administrative Appeals Office (AAO)”, (Oficina de Apelaciones Administrativas [Administrative Appeals Office, AAO] de USCIS), (19 de diciembre de 2012).

¹⁸³ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (7 de febrero de 2013).

¹⁸⁴ Véase en términos generales el Manual de prácticas de la Junta de Apelaciones sobre Inmigración (Board of Immigration Appeals, BIA); <http://www.justice.gov/eoir/vll/qpracmanual/apptmtn4.htm> y el manual de prácticas de la Oficina Ejecutiva de Revisión de la Inmigración (Tribunal de Inmigración); http://www.justice.gov/eoir/vll/OCIJPracManual/ocij_page1.htm (consultados el 21 de mayo de 2013).

¹⁸⁵ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (18 de diciembre de 2012). Si bien las decisiones no precedentes no son vinculantes, las partes interesadas informan sobre casos en los que se han logrado cambios en las políticas de USCIS, en parte, mediante tales decisiones de la AAO. La Oficina del Ombudsman proporcionó información sobre la lógica y fundamentación de una decisión de la AAO no precedente en la que se incorporaron adjudicadores USCIS a las RFE L-1B, avisos de intención de rechazo y rechazos. Véase el Informe anual 2010 de la Oficina del Ombudsman, pág. 46; http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/cisomb_2010_annual_report_to_congress.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁸⁶ 8 C.F.R. § 103.3(c).

¹⁸⁷ *Asunto del Centro Cultural Skirball*, 25 I&N Dec. 799 (AAO 2012); *Asunto de Al Wazzan*, 25 I&N Dec. 359 (AAO 2010) y *Asunto de Chawathe*, 25 I&N Dec. 369 (AAO 2010).

¹⁸⁸ Información proporcionada por las partes interesadas a la Oficina del Ombudsman durante la teleconferencia de la Oficina del Ombudsman: “The USCIS Administrative Appeals Office (AAO)” (Oficina de Apelaciones Administrativas [Administrative Appeals Office, AAO]), (19 diciembre de 2012); <http://www.dhs.gov/ombudsman-teleconference-recap-uscis-administrative-appeals-office> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ *Id.*

¹⁹¹ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (18 de diciembre de 2012). Página web de USCIS, “Administrative Decisions” (Decisiones administrativas); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.2540a6fdd667d1d1c2e21e10569391a0/?vgnnextoid=0609b8a04e812210VgnVCM1000006539190aRCRD&vgnnextchannel=0609b8a04e812210VgnVCM1000006539190aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁹² Información provista por la AAO a la Oficina del Ombudsman (7 de febrero de 2013). Página web de USCIS, “AAO Processing Times” (Tiempos de procesamiento de la AAO), (10 de mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=8ff31eeaf28e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=dfef316685e1e6210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁹³ Información provista por la AAO a la Oficina del Ombudsman (7 de febrero de 2013).



Las partes interesadas se sienten frustradas a raíz de las demoras causadas por la transferencia de casos a la AAO.¹⁹⁴ Cuando USCIS rechaza una petición o solicitud, una apelación presentada anteriormente puede ser tratada como una moción de reapertura o reconsideración en un plazo de 45 días con respecto a la recepción, y recibir un tratamiento favorable en lugar de ser elevada a la AAO.¹⁹⁵ Si el funcionario revisor se niega a ejecutar una acción favorable o decide que dicha acción no está justificada, la apelación debe ser elevada “inmediatamente” a la AAO.¹⁹⁶ Las regulaciones y las pautas para el trabajo de las oficinas de campo de USCIS no aclaran qué constituye “inmediatez” a los fines de elevar una apelación a la AAO. La AAO no puede observar a través de los sistemas de USCIS el momento en el que se recibe un Formulario I-290B, *Aviso de apelación o moción*, en una oficina de campo,¹⁹⁷ cuánto tiempo permanece pendiente la apelación en dichas circunstancias, ni cómo ni cuándo la apelación y el registro de procedimientos se elevan para su revisión.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Véase la nota anterior 182.

¹⁹⁵ 8 C.F.R. § 103.3(a)(2)(iii).

¹⁹⁶ 8 C.F.R. § 103.3(a)(2)(iv); Capítulo 10.8(a)(1) del AFM, “Preparing the Appellate Case Record: Administrative Appeals (AAO) Cases” (Preparación del registro de casos de apelación: Casos de la AAO); <http://www.uscis.gov/ilink/docView/AFM/HTML/AFM/0-0-0-1/0-0-0-1067/0-0-0-1482.html> (consultado el 18 de marzo de 2013). Véase en términos generales la Recomendación 42 de la Oficina del Ombudsman, “Motions Matter: Improving the Filing and Review Process for Motions to Reopen or Reconsider” (Asuntos relacionados con mociones: Mejora del proceso de presentación y revisión para reabrir o reconsiderar mociones), (15 de mayo de 2009); http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/cisomb/cisomb_recommendation_42_5-15-09.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

¹⁹⁷ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (7 de febrero de 2013).

¹⁹⁸ Información provista por la AAO a la Oficina del Ombudsman (7 de febrero de 2013).

¹⁹⁹ Véase la nota anterior 182.

²⁰⁰ *Id.*

²⁰¹ Una de dichas solicitudes implicó la apelación de un Formulario I-140 rechazado (*Petición de inmigrante para trabajador extranjero*), que quedó pendiente de resolución en la AAO durante 24 meses (17 meses más que los tiempos de procesamiento publicados de la AAO). En respuesta a la consulta de la Oficina del Ombudsman, la AAO solicitó otros 60 días para emitir una decisión.

²⁰² 8 C.F.R. § 103.7 (2013). La tarifa para la captura de datos biométricos es de \$85 y la tarifa para el Formulario I-485 (*Solicitud para registrarse para residencia permanente o ajustar su estado de inmigración*) es de \$985.

²⁰³ 8 C.F.R. § 103.7(c) (2013) permite la posibilidad de exención de tarifas para solicitudes enumeradas. Las exenciones se aplican a 19 de los 70 tipos de formularios que se enumeran en

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=db029c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=db029c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

Las partes interesadas denuncian que las oficinas de campo y los centros de servicio de USCIS suelen retener apelaciones durante mucho más tiempo que el período de 45 días asignado para reabrir o reconsiderar la decisión.¹⁹⁹

Esta práctica afecta la exactitud de los tiempos de procesamiento publicados para la AAO en el sitio web de USCIS.²⁰⁰ Varias solicitudes de asistencia de casos recibidas por la Oficina del Ombudsman durante el año 2012 estaban relacionadas con casos que habían estado pendientes mucho más tiempo que los tiempos de procesamiento publicados.²⁰¹ Como el proceso de apelación, incluida la revisión por parte de la oficina de campo o el centro de servicios de USCIS y la adjudicación por parte de la AAO, puede demorar años, las partes interesadas señalan que las circunstancias y la posible elegibilidad para gozar de los beneficios puede modificarse significativamente al momento en el que la AAO emita sus decisiones. Este tiempo de espera no es viable desde el punto de vista comercial para empleadores que están tratando de contratar personal para proyectos urgentes o de traer productos nuevos a los Estados Unidos. También provoca separaciones familiares prolongadas, además de dificultades humanitarias.

Exenciones de tarifas

Antecedentes

Prácticamente todas las solicitudes y peticiones de inmigración requieren una tarifa de presentación. USCIS tiene aproximadamente 70 formularios con tarifas que oscilan entre \$85 y más de \$985.²⁰² No todas las personas que reclaman beneficios de inmigración pueden costear estas tarifas, y las regulaciones permiten exenciones discrecionales para personas de bajos ingresos que presentan determinados tipos de solicitudes.²⁰³ En noviembre del año 2000, USCIS mejoró el proceso de exenciones de tarifas al publicar un nuevo formulario y nuevas pautas. Aun así, algunas partes interesadas siguen siendo víctimas de adjudicaciones incoherentes y reiterados rechazos de solicitudes de exención de tarifas.

Antes de 2010, las partes interesadas habían presentado inquietudes ante USCIS relacionadas con la incoherencia e imprevisibilidad en el procesamiento de exenciones de tarifas. No había ningún formulario ni ninguna regla clara que orientara el proceso de exención de tarifas. En los últimos años, los solicitantes presentaron una declaración jurada, pero el contenido y los criterios de una exención de tarifas que reuniera los requisitos no eran claros.²⁰⁴ Cuando se anunció el Estado protegido temporal para Haití en el año 2010, el tema de las exenciones de tarifas ganó preponderancia porque, según los defensores, reiterados rechazos de exenciones de tarifas y todo el trabajo legal (con el tiempo que eso conlleva) necesario para corregirlas imponía el riesgo de no poder cumplir con los plazos de registro para TPS.²⁰⁵

USCIS solicitó comentarios públicos para elaborar los cambios en el programa de exención de tarifas 2010. El 23 de noviembre de 2010, USCIS publicó pautas orientativas y el primer formulario de exención de tarifas de la historia, el Formulario I-912, *Solicitud de exención de tarifas*.²⁰⁶ USCIS señaló lo siguiente:

El formulario de exención de tarifas refleja importantes opiniones de las partes interesadas... USCIS se hizo eco de que las inquietudes con respecto a la falta de un formulario estandarizado generaban confusión con respecto a los criterios y las normas... El nuevo formulario identifica requisitos claros para documentar una solicitud de exención de tarifas... USCIS utilizará la misma metodología para revisar todas las solicitudes de exención de tarifas.²⁰⁷

²⁰⁴ El nuevo documento de orientación sobre exención de tarifas sustituyó ocho memorandos de políticas de USCIS, véase el memorando de USCIS: "Fee Waiver Guidelines as Established by the Final Rule of the USCIS Fee Schedule; Revisions to Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 10.9 AFM, Update AD11-26" (Pautas para la exención de tarifas según lo establecido por la regla final del Programa de tarifas de USCIS; Revisiones al Capítulo 10.9 del Manual de campo para el adjudicador, actualización AD11-26 del AFM), (31 de marzo de 2011); http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/2011/March/FeeWaiverGuidelines_Established_by_the_Final%20Rule_USCISFeeSchedule.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

²⁰⁵ Véase "Designation of Haiti for Temporary Protected Status" (Designación de Haití como país receptor de personas con estado protegido temporal); 77 Reg. Fed. 3476 (21 de enero de 2010). El director de USCIS prometió "generosidad de espíritu" en la adjudicación de exenciones de tarifas en Haití, y USCIS invirtió mucho tiempo en reuniones de consulta pública durante el programa. A junio de 2010, los índices de aprobación de exenciones de tarifas en Haití superaron el 80 por ciento. Véase también la página web de USCIS, "Teleconference-Temporary Protected Status for Haiti" (Teleconferencia: Estado protegido temporal para Haití), (3 de abril de 2010); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=ad3544c04e697210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=994f81c52aa38210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²⁰⁶ Página web de USCIS, "USCIS Publishes First-Ever Proposed Fee Waiver Form" (USCIS publica el primer formulario para exención de tarifas), (16 de julio de 2010); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=0fb5ac6b49cd9210VgnVCM10000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=a2dd6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013). Véase también el memorando de USCIS, "Fee Waiver Guidelines as Established by the Final Rule of the USCIS Fee Schedule; Revisions to Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 10.9 AFM, Update AD11-26" (Pautas para la exención de tarifas según lo establecido por la regla final del Programa de tarifas de USCIS; Revisiones al Capítulo 10.9 del Manual de campo para el adjudicador, actualización AD11-26 del AFM), (31 de marzo de 2011); http://www.uscis.gov/USCIS/Laws/Memoranda/2011/March/FeeWaiverGuidelines_Established_by_the_Final%20Rule_USCISFeeSchedule.pdf (consultado el 21 de mayo de 2013).

²⁰⁷ Página web de USCIS, "USCIS Publishes First-Ever Proposed Fee Waiver Form" (USCIS publica el primer formulario para exenciones de tarifas), (22 de noviembre de 2010); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnnextoid=2a1c003cf147c210VgnVCM10000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²⁰⁸ Al determinar si un hogar se encuentra en la línea del 150 % de las Pautas de pobreza emitidas por el Departamento de Salud y Servicios Humanos (Health and Human Services, HHS), o por debajo de esa línea, se indica a los participantes que consulten el Formulario I-912P (Pautas de pobreza de HHS para solicitar una exención de tarifas); <http://www.uscis.gov/files/form/i-912p.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013). El formulario también incluye instrucciones para contar la cantidad de personas que conforman el hogar.

²⁰⁹ Véanse las instrucciones para el Formulario I-912 (Solicitud para exención de tarifas), pág. 2; <http://www.uscis.gov/files/form/i-912instr.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²¹⁰ La Oficina del Ombudsman recibió aproximadamente 50 casos en los que se rechazaron exenciones de tarifas en reiteradas ocasiones y por diversos motivos, incluida documentación de beneficios sometida a investigación de ingresos. Algunos de estos casos fueron reabiertos luego de segundas y terceras presentaciones. Entre situaciones puntuales típicas de casos presentados ante la Oficina del Ombudsman se incluyen las siguientes: un caso rechazado por una oficina de remisión de USCIS en el que se indicó que no se incluía el pago, aunque sí se adjuntaba una exención de tarifas y un Formulario I-912; un caso rechazado en el que el solicitante presentó evidencia de beneficios sometidos a investigación de ingresos (cupones para alimentos) y una declaración impositiva para demostrar ingresos inferiores al 150 % de las Pautas de pobreza de HHS; una exención de tarifas rechazada dos veces en la que se proporcionó evidencia de beneficios sometida a investigación de ingresos (la misma exención de tarifas presentada por la hermana del solicitante fue aceptada en su primera presentación); y cinco casos rechazados inicialmente en los que los solicitantes demostraron que recibían beneficios sometidos a una investigación de ingresos o ingresos inferiores al 150 %, pero que fueron aceptados en su segunda presentación.

²¹¹ Las oficinas de remisión de documentación de USCIS son centros de recepción de solicitudes de USCIS que manejan tarifas y derivan solicitudes. Están a cargo de personal contratado, pero tienen una cantidad limitada de personal de USCIS vinculado para tomar decisiones sobre exención de tarifas y otros asuntos. Actualmente, las oficinas de remisión de documentación de USCIS se encuentran ubicadas en Phoenix, Arizona, y en Chicago, Illinois.

Si bien el uso del formulario es opcional, simplifica el proceso a los solicitantes porque especifica criterios de elegibilidad y la documentación necesaria.

El nuevo formulario y sus instrucciones contienen tres normas para ser elegible para una exención de tarifas: (1) recibir actualmente un beneficio federal o estatal sometido a investigación de ingresos; (2) ingreso anual del grupo familiar del 150 % (o menos) del nivel de pobreza federal;²⁰⁸ o (3) dificultades financieras como pérdida reciente del empleo, elevados gastos médicos u otros gastos mayores inesperados.²⁰⁹ Estos criterios se enumeran como alternativas, lo que quiere decir que solo se debe demostrar uno de ellos para tener derecho a una exención de tarifas. En las instrucciones del formulario se ofrecen más detalles sobre los tipos de documentación.

Inquietudes permanentes

Determinados solicitantes de bajos ingresos siguen encontrándose con dificultades en el proceso para obtener una exención de tarifas. Desde finales de 2012, una cantidad cada vez mayor de partes interesadas ha buscado la ayuda de la Oficina del Ombudsman con respecto a este tema.²¹⁰ La Oficina del Ombudsman recibió solicitudes de asistencia de solicitantes que sufrieron varios rechazos en sus presentaciones para obtener exenciones de tarifas por parte de una oficina de remisión de USCIS aunque, luego de segundas o terceras presentaciones, la misma solicitud resultaba aprobada en ocasiones.²¹¹ En otros casos se evidenció una aplicación incoherente de normas para

la exención de tarifas en la documentación de beneficios sometidos a investigación de ingresos e ingresos por debajo del 150 % de las Pautas de pobreza del HHS.

El formulario de exención de tarifas solicita información vinculada con la recepción de beneficios sometidos a investigación de ingresos por parte del solicitante. En ese sentido, el formulario especifica que dichos programas pueden ser estatales o federales, pero que se deben basar en los ingresos y en otros recursos disponibles del solicitante. Se ordena a los solicitantes que presenten comprobantes de que reciben actualmente un beneficio de esa clase. Además, las instrucciones establecen lo siguiente:

Este comprobante debe ser una carta, aviso u otros documentos oficiales donde figure el nombre de la agencia que le otorga el beneficio público. En los documentos presentados deben figurar el nombre del receptor del beneficio sometido a investigación de ingresos y el nombre de la agencia que otorga el beneficio.²¹²

Las partes interesadas creen que las agencias de servicios sociales no redactarán cartas personalizadas para confirmar la recepción de un beneficio sometido a investigación de ingresos. En consecuencia, los solicitantes solo pueden presentar una confirmación del monto recibido, junto con una descripción del programa específico de beneficios sometidos a investigación de ingresos.

En febrero de 2013, luego de una serie de sesiones de capacitación de USCIS para empleados de oficinas de remisión, USCIS indicó a la Oficina del Ombudsman que las exenciones de tarifas serían sometidas a un examen más profundo. Esta práctica ha ocasionado el rechazo de documentos que antes eran considerados adecuados y demostraban la recepción de ingresos sometidos a investigaciones de ingresos e ingresos del 150 % (o menores) de las Pautas de pobreza del HHS.²¹³

²¹² Formulario de USCIS, "Instructions for Request for Fee Waiver" (Instrucciones para solicitud de exención de tarifas), pág. 3; <http://www.uscis.gov/files/form/i-912instr.pdf> (consultado el 13 de junio de 2013).

²¹³ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (13 de febrero de 2013 y 23 de abril de 2013). Véase también Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE. UU., "2013 Poverty Guidelines" (Pautas de pobreza 2013); <http://aspe.hhs.gov/poverty/13poverty.cfm> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²¹⁴ Véase el Formulario de DHS, "Instructions for Submitting Certain Applications in Immigration Court and For Providing Biometric and Biographic Information to U.S. Citizenship and Immigration Services" (Instrucciones para presentar determinadas solicitudes en el Tribunal de Inmigración y para proporcionar información biométrica y biográfica a los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de EE. UU.) (n.d.); <http://www.uscis.gov/files/article/PreOrderInstr.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²¹⁵ *Id.*

²¹⁶ Véase 8 C.F.R. § 1103.7(c) y el Capítulo 3.4(d) del Manual de prácticas del Tribunal de Inmigración; <http://www.justice.gov/eoir/vll/OCIJPracManual/Chap%203.pdf> (consultados el 21 de mayo de 2013).

²¹⁷ Nota anterior 214.

²¹⁸ Las reglas del Tribunal de Inmigración solo exigen que una persona demuestre incapacidad de pago para tener derecho a una exención de tarifas, siempre que el tipo de solicitud sea uno para el cual USCIS permita exenciones de tarifas. Véase el Capítulo 3.4(d) del Manual de prácticas del Tribunal de Inmigración; <http://www.justice.gov/eoir/vll/OCIJPracManual/Chap%203.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013); véanse los formularios de USCIS, "Instructions for form I-912, Request for Fee Waiver" (Instrucciones para el formulario I-912, Solicitud de exención de tarifas), pág. 4; <http://www.uscis.gov/files/form/i-912instr.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²¹⁹ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (5 de mayo de 2013). USCIS pretende permitir presentaciones impresas para todas las solicitudes y peticiones a fin de dar lugar a clientes que tengan dificultades para acceder a su plataforma electrónica.

²²⁰ Página web de USCIS, "Office of Transformation Coordination" (Oficina de Coordinación para la Transformación), (1 de octubre de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=d1808ac6f0dbc210VgnVCM100000082ca60aRCD&vgnnextchannel=d1808ac6f0dbc210VgnVCM100000082ca60aRCD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²²¹ Página web de USCIS, "Executive Summary, USCIS Transformation Customer and Advocate Feedback Sessions" (Resumen ejecutivo, Transformación de USCIS, Sesiones de comentarios de clientes y defensores), (30 de agosto de 2010); <http://www.uscis.gov/USCIS/Outreach/Public%20Engagement/National%20Engagement%20Pages/2010%20Events/September%202010/Executive%20Summary%20-%20External%20Stakeholder%20Feedback%20Sessions.pdf> (consultado el 21 de mayo de 2013).

Los solicitantes del estado de SIJ y las personas en plenos procedimientos legales de deportación sufren problemas a raíz de instrucciones contradictorias, normas incoherentes y reiterados rechazos de solicitudes de exención de tarifas en el Centro de Servicios de Texas (Texas Service Center, TSC).²¹⁴ En las instrucciones para presentaciones de USCIS que se distribuyeron en el Tribunal de Inmigración, se indica a las personas que deben presentar solicitudes ante USCIS para la recepción mientras sus acciones legales estén pendientes.²¹⁵ El demandado en los procedimientos legales de deportación puede reclamar una exención de tarifas al juez de inmigración,²¹⁶ pero la sentencia de exención de tarifas debe presentarse posteriormente a USCIS junto con una copia de la solicitud o petición relacionada.²¹⁷ Las partes interesadas denuncian reiterados rechazos de solicitudes con sentencias de exención de tarifas emitidas por jueces de inmigración. También se producen rechazos en casos con amplia evidencia de ingresos por debajo de las normas de USCIS y de recepción de beneficios sometidos a investigación de ingresos y, además, en casos con sentencias judiciales que otorgan dependencia juvenil como documento de respaldo.²¹⁸

Transformación

La Oficina de Coordinación para la Transformación (Office of Transformation Coordination, OTC) de USCIS supervisa el esfuerzo generalizado de la agencia por modernizar procesos y sistemas; y para trasladar un entorno de servicios de solicitudes y adjudicaciones basado en documentos impresos a un entorno electrónico.²¹⁹ La OTC está conformada por cuatro divisiones principales: Integración empresarial, Preparación de partes interesadas, Administración de programas y Administración de versiones.²²⁰ A través de la transformación, USCIS estima que podrá recibir y procesar entre seis y ocho millones de solicitudes de beneficios al año, con un acceso más sencillo a la información, adjudicaciones optimizadas y mejores procedimientos para la detección de fraudes.²²¹

El 22 de mayo de 2012, la agencia lanzó “la versión de base” de su nuevo sistema, denominado Sistema Electrónico de Inmigración (ELIS) de USCIS.²²² Esta versión permite que las personas que reclaman beneficios de inmigración y/o sus representantes legales creen una cuenta y hagan presentaciones para determinados beneficios en línea.²²³ Ahora, los interesados pueden hacer presentaciones en ELIS con un solo Formulario I-539, *Solicitud de extensión/cambio del estado de no inmigrante*.²²⁴

El 28 de marzo de 2013, USCIS solicitó comentarios de las partes interesadas con respecto a agregar el Formulario I-526, *Petición de inmigrante presentada por emprendedor extranjero*, a ELIS.²²⁵ La agencia ha indicado que las capacidades de ELIS se implementarán en un ciclo de cuatro meses; el lanzamiento del Formulario I-526 está programado para el verano de 2013. El lanzamiento de la siguiente versión completa está programado para finales de septiembre de 2013. La OTC está evaluando la posibilidad de reducir la duración de estos ciclos a tres meses, a partir del año fiscal 2014. Si esto es factible, la próxima versión se lanzaría en enero y no en febrero de 2014.²²⁶

Actualmente, 15 adjudicadores del TSC y 23 adjudicadores del VSC están adjudicando solicitudes a través de ELIS.²²⁷ Un personal estimado en 679 personas entre contratados y empleados del gobierno externo a la OTC proporcionan asesoramiento especializado en temas técnicos y comerciales al programa.²²⁸ En el año 2014, USCIS tiene planes de incorporar las siguientes funciones a ELIS: “procesamiento digital de principio a fin” para inmigrantes que ingresan a los Estados Unidos, solicitudes para TPS, solicitudes DACA, solicitudes para exenciones provisionales, ajuste por motivos familiares de peticiones de estado y solicitudes de exenciones relacionadas, y la “línea de productos” asociada con Peticiones para emprendedores extranjeros.²²⁹

Si bien la Transformación tiene el potencial de mejorar radicalmente la experiencia de aquellas personas que reclaman beneficios y servicios de inmigración, se la ha señalado por las prolongadas demoras en la implementación, los defectos de diseño y los excesos de costos.²³⁰ Originalmente, se esperaba que la Transformación fuera un programa de cinco años con un costo probable de \$400 a \$500 millones.²³¹ Las erogaciones reales ya han alcanzado los \$740 millones.²³²

²²² Página web de USCIS, “USCIS Launches Online Immigration System, USCIS ELIS” (USCIS lanza sistema de inmigración en línea), (22 de mayo de 2012); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=4eaa169ccc477310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=68439c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²²³ Página web de USCIS, “USCIS ELIS” (Sistema de Inmigración Electrónico [Electronic Immigration System, ELIS] de USCIS), (20 de mayo de 2013); <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=b1659e415d116310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=b1659e415d116310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²²⁴ Véase la nota anterior 223. Véase también la página web de USCIS, “The Benefits of USCIS ELIS Fact Sheet” (Beneficios de la hoja de datos del sistema ELIS de USCIS), (10 de abril de 2013);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=4b2b74686c238310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=8a2f6d26d17df110VgnVCM1000004718190aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²²⁵ El personal de la Oficina del Ombudsman compiló notas durante una reunión con partes interesadas de USCIS. Véase en términos generales la página web de USCIS, “USCIS ELIS and the EB-5 Immigrant Investor Program” (Sistema ELIS de USCIS y el Programa EB-5 para inversores inmigrantes), (29 de marzo de 2013);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.5af9bb95919f35e66f614176543f6d1a/?vgnextoid=d3e4f2911188d310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=e0b081c52aa38210VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²²⁶ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (9 de mayo de 2013).

²²⁷ Información provista por USCIS a la Oficina del Ombudsman (10 de mayo de 2013).

²²⁸ *Id.*

²²⁹ *Id.*

²³⁰ Oficina del Inspector General (OIG) de DHS, “USCIS Faces Challenges in Modernizing Information Technology” (USCIS hace frente a desafíos en la modernización de la tecnología de la información), OIG-05-41 (septiembre de 2005); informe de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (Government Accountability Office, GAO) de EE. UU., “Information Technology: Near-Term Effort to Automate Paper-Based Immigration Files Needs Planning Improvements” (Tecnología de la información: El esfuerzo a corto plazo para automatizar las presentaciones impresas de inmigración precisa mejoras en la planificación), GAO-06-375 (31 de marzo de 2006); informe de la GAO: “Homeland Security: DHS Enterprise Architecture Continues to Evolve but Improvements Needed” (Seguridad Nacional: La arquitectura empresarial de DHS sigue evolucionando, pero se precisan mejoras), GAO-07-564 (9 de mayo de 2007); informe de la GAO: “USCIS Transformation: Improvements to Performance, Human Capital, and Information Technology Management Needed as Modernization Proceeds” (Transformación de USCIS: Se precisan mejoras en la administración del desempeño, el capital humano y la tecnología de la información con el avance de la modernización), GAO-07-1013R (17 de julio de 2007); informe de la GAO: “Immigration Benefits: Consistent Adherence to DHS’s Acquisition Policy Could Help Improve Transformation Program Outcomes” (Beneficios de inmigración: La adhesión sistemática a la política de adquisiciones de DHS podría ayudar a mejorar los resultados del programa de transformación), GAO-12-66 (22 de noviembre de 2011).

²³¹ Aliya Sternstein, “USCIS Mismanaged Immigration Processing Report, Auditors Report” (USCIS no manejó correctamente el informe de procesamiento de inmigraciones ni el informe de los auditores), Nextgov (22 de noviembre de 2011);

<http://www.nextgov.com/technology-news/2011/11/uscis-mismanaged-immigration-processing-project-auditors-report/50175/> (consultado el 21 de mayo de 2013); David Perera: “USCIS Transformation Behind Schedule, Over Budget” (Retraso y presupuesto excedido en transformación de USCIS”), FierceGovernmentIT (23 de noviembre de 2011);

<http://www.fierceregovernmentit.com/story/uscis-transformation-behind-schedule-over-budget/2011-11-23> (consultados el 21 de mayo de 2013).

²³² Nota anterior 227.



Desde el lanzamiento de USCIS ELIS, la Oficina del Ombudsman ha recibido pocas consultas relacionadas específicamente con este sistema. Algunas organizaciones comunitarias se han mostrado preocupadas por el hecho de que las personas a quienes representan no pueden acceder fácilmente a una computadora o sentirse lo suficientemente cómodas para navegar por un sistema electrónico. Otros señalan que la plataforma de ELIS solo está disponible en inglés.²³³

Conclusión

USCIS se esfuerza por ofrecer un servicio significativo a sus interesados a través de una amplia variedad de programas e iniciativas.²³⁴ Este año, la agencia logró tiempos de procesamiento de menos de seis meses en casos de Formularios I-485 y N-400. Al publicar el primer capítulo de su nuevo Manual de políticas, USCIS profundiza la consolidación y actualización de la información que proporciona sobre adjudicaciones de ciudadanía y naturalización. Con respecto a la AAO, USCIS redujo los tiempos de procesamiento de Formularios I-290B prácticamente en todos los casos. Las partes interesadas cuestionan la autoridad, independencia y seguimiento en tiempo y forma de apelaciones en las oficinas de campo y los centros de servicios por parte de la AAO. USCIS también se esforzó por optimizar el proceso de presentaciones para solicitudes de exención de tarifas en vista de las denuncias de las partes interesadas relacionadas con rechazos reiterados y adjudicaciones incoherentes. La Oficina del Ombudsman seguirá supervisando los esfuerzos de servicio al cliente de USCIS y espera ver las mejoras prometidas a través de la Transformación.

²³³ Página web de USCIS, “Frequently Asked Questions: e-filing using USCIS ELIS” (“Preguntas frecuentes: Presentaciones electrónicas utilizando el sistema ELIS de USCIS”), (13 de mayo de 2013);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextchannel=c5f924fa49716310VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnextoid=c5f924fa49716310VgnVCM100000082ca60aRCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

²³⁴ Página web de USCIS, “About Us” (Quiénes somos), (12 de septiembre de 2009);

<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=2af29c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD&vgnnextchannel=2af29c7755cb9010VgnVCM10000045f3d6a1RCRD> (consultado el 21 de mayo de 2013).

Esta página se dejó en blanco intencionalmente.

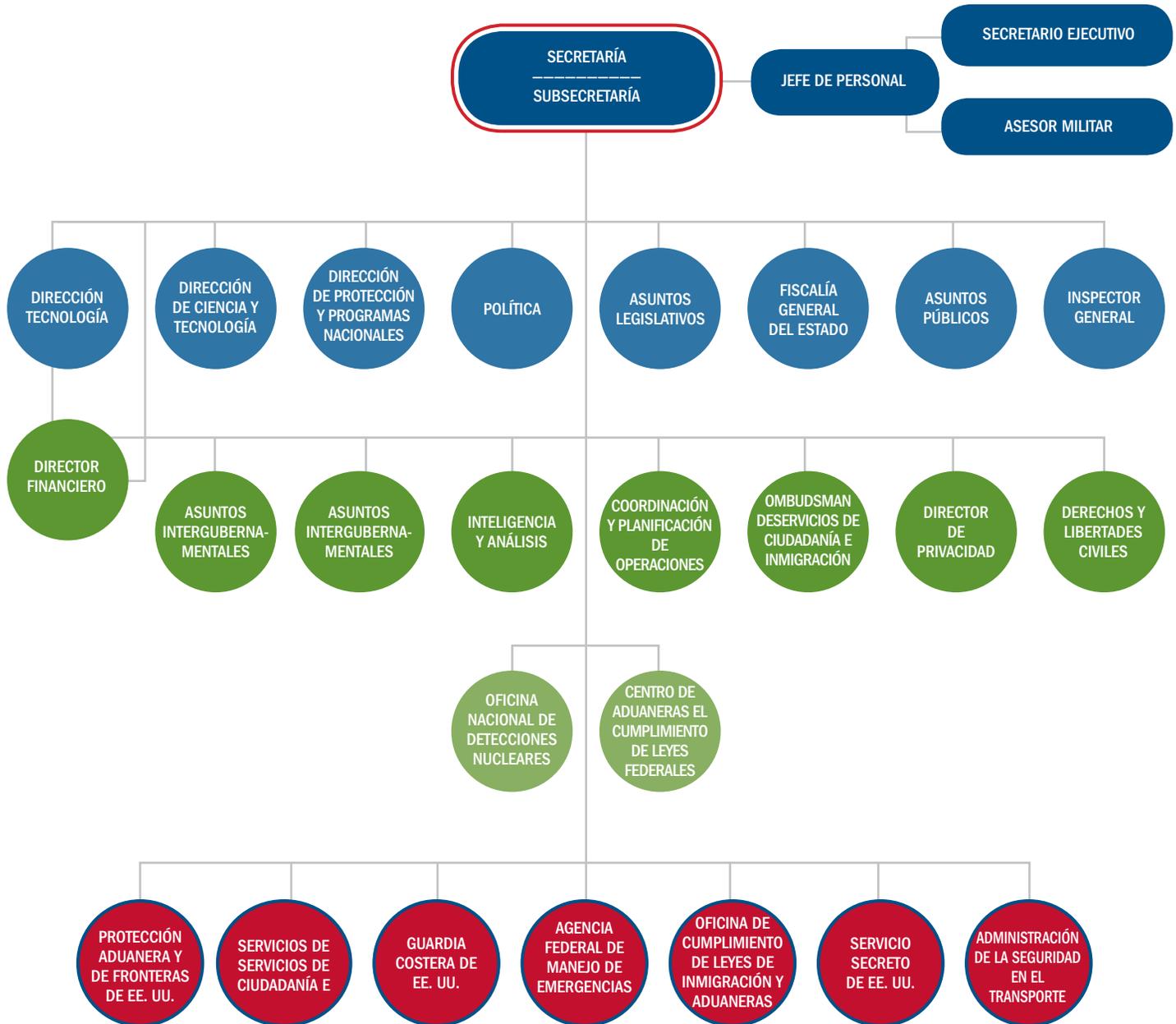
Apéndice 1: Ley de Seguridad Nacional - Sección 452 - Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración

SECCIÓN 452. OFICINA DEL OMBUDSMAN DE SERVICIOS DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN.

- (a) EN GENERAL; dentro del Departamento, habrá un cargo de Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (al que en esta sección se hace referencia como 'Ombudsman'). El Ombudsman presentará informes directamente a la Subsecretaría de Estado. El Ombudsman deberá tener antecedentes en servicio al cliente y en derecho de inmigración.
- (b) FUNCIONES; será función del Ombudsman:
- (1) ayudar a personas y empleadores a resolver problemas con la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración;
 - (2) identificar áreas problemáticas para personas y empleadores en el trato con la Oficina de Servicios de Ciudadanía e inmigración; y
 - (3) en la medida de lo posible, proponer cambios en las prácticas administrativas de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración para mitigar los problemas identificados en el párrafo (2).
- (c) INFORMES ANUALES:
- (1) OBJETIVOS; a más tardar el 30 de junio de cada año calendario, el Ombudsman deberá rendir informes al Comité de Asuntos Judiciales de la Cámara de Representantes y el Senado con respecto a los objetivos de la Oficina del Ombudsman para el año fiscal que comienza dicho año calendario. Dicho informe deberá incluir un análisis completo y sustantivo, además de información estadística; y:
 - (A) deberá identificar la recomendación emitida por la Oficina del Ombudsman para mejorar los servicios y la capacidad de respuesta de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración;
 - (B) deberá incluir un resumen de los problemas más generalizados y graves a los que deben hacer frente las personas y los empleadores, incluida una descripción de la naturaleza de dichos problemas;
 - (C) deberá incluir un inventario de los puntos que se describen en los subpárrafos (A) y (B) en los que se hayan tomado medidas y el resultado de tales medidas;
 - (D) deberá incluir un inventario de los puntos que se describen en los subpárrafos (A) y (B) en los que todavía no se hayan terminado de implementar las medidas y el período durante el cual cada punto ha permanecido en ese inventario;
 - (E) deberá incluir un inventario de los puntos que se describen en los subpárrafos (A) y (B) en los que no se hayan tomado medidas, el tiempo que cada punto ha permanecido en ese inventario, los motivos de la inacción y se deberá identificar a cualquier funcionario de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración que sea responsable de dicha inacción;
 - (F) deberá incluir recomendaciones para tales medidas administrativas según sea adecuado para resolver los problemas experimentados por las personas y los empleadores; esto incluye los problemas creados por demoras excesivas en la adjudicación y el procesamiento de peticiones y solicitudes de beneficios de inmigración; y
 - (G) deberá incluir cualquier otra información que la Oficina del Ombudsman considere aconsejable.

- (2) INFORME PARA PRESENTAR DIRECTAMENTE; cada informe requerido por esta subsección será entregado directamente a los comités que se describen en el párrafo (1) sin ningún comentario o enmienda anterior por parte de la Secretaría, la Subsecretaría de Estado, el Director de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración, ni ningún otro funcionario o empleado del Departamento o de la Oficina de Administración y Presupuesto.
- (d) OTRAS RESPONSABILIDADES; la Oficina del Ombudsman:
- (1) deberá supervisar la cobertura y distribución geográfica de las oficinas locales del Ombudsman;
 - (2) deberá elaborar pautas para distribuir las a todas las oficinas y empleados de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración en las que se describan los criterios para la derivación de consultas a oficinas locales del Ombudsman;
 - (3) deberá garantizar que se publique el número de teléfono de cada oficina local del Ombudsman y esté a disposición de las personas y los empleadores a quienes la oficina presta servicios; y
 - (4) deberá reunirse periódicamente con el Director de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración para identificar problemas graves en los servicios y presentar recomendaciones relacionadas con medidas administrativas que pudieran ser adecuadas para resolver los problemas de las personas y los empleadores.
- (e) ACCIONES RELACIONADAS CON EL PERSONAL:
- (1) EN GENERAL; la Oficina del Ombudsman deberá tener la responsabilidad y autoridad de realizar lo siguiente:
 - (A) designar al Ombudsman local y tener al menos 1 Ombudsman en cada estado; y
 - (B) evaluar y tomar acciones relacionadas con el personal (incluido el despido) con respecto a cualquier empleado de cualquier oficina local del Ombudsman.
 - (2) CONSULTAS; la Oficina del Ombudsman podrá consultar al personal de supervisión apropiado de Servicios de Ciudadanía e Inmigración al cumplir con las responsabilidades del Ombudsman que se detallan en esta subsección.
- (f) RESPONSABILIDADES DE SERVICIOS DE CIUDADANÍA E INMIGRACIÓN; el Director de Servicios de Ciudadanía e Inmigración deberá establecer procedimientos que exijan una respuesta formal a todas las recomendaciones presentadas ante él por la Oficina del Ombudsman en un plazo de los 3 meses posteriores a la presentación.
- (g) FUNCIONAMIENTO DE OFICINAS LOCALES:
- (1) EN GENERAL; cada oficina local del Ombudsman:
 - (A) deberá rendir informes a la Oficina del Ombudsman o a su delegado;
 - (B) podrá consultar al personal de supervisión apropiado de la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración con respecto al funcionamiento diario de la oficina local del Ombudsman;
 - (C) en la reunión inicial con cualquier persona o empleador que procure la asistencia de dicha oficina local, deberá informarle a la persona o al empleador que las oficinas locales del Ombudsman funcionan independientemente de cualquier otro componente del Departamento y rinden informes directamente al Congreso a través de la oficina del Ombudsman; y
 - (D) a criterio exclusivo de la oficina local del Ombudsman, podrá optar por no informar a la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración el haber entrado en contacto con dicha persona o empleador; también podrá optar por no brindarle ninguna información obtenida de estos últimos.
 - (2) PRESERVACIÓN DE COMUNICACIONES INDEPENDIENTES: cada oficina local del Ombudsman tendrá un teléfono, fax y otros medios de acceso a comunicaciones electrónicas, además de una dirección de correo postal, aparte de los correspondientes a la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración, o a cualquiera de sus componentes.

Apéndice 2: Organigrama del Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU.



Apéndice 3: Acción de USCIS en relación con las recomendaciones de la Oficina del Ombudsman

En la siguiente tabla se enumeran las recomendaciones que emitió la Oficina del Ombudsman durante los últimos dos períodos de informes y se denotan las medidas que tomó USCIS con relación a cada recomendación. Entre las respuestas y las medidas tomadas por USCIS se incluyen las siguientes:

Implementada. USCIS ha aceptado e implementado la recomendación de la Oficina del Ombudsman.

Activa. USCIS ha aceptado la recomendación de la Oficina del Ombudsman y está tomando las medidas necesarias para adoptarla.

Rechazada. USCIS se ha negado a aceptar la recomendación de la Oficina del Ombudsman.

RECOMENDACIÓN	FECHA	IMPLEMENTADA	ACTIVA	RECHAZADA
56. Mejora del proceso de eliminación de condiciones para la residencia de cónyuges e hijos	02/28/13	En espera de una respuesta por parte de USCIS.		
55. Adjudicación de solicitudes y peticiones conforme a la Sección 204(l) de la ley INA	11/26/12			X
54. Garantía de un proceso de asilo justo y efectivo para niños sin tutor legal	09/20/12	X		
53. Recomendaciones relacionadas con la función de USCIS en el servicio de administración de la información sobre peticiones	05/16/12			X
52. Solicitudes de servicio de USCIS: Recomendaciones para mejorar la calidad de las respuestas dadas a consultas de personas y empleadores	03/05/12		X	
51. Recomendaciones para mejorar la calidad en adjudicaciones por habilidades extraordinarias y otros motivos de empleo	12/29/11			X
50. Autorización de empleo para solicitantes de asilo: Recomendaciones para mejorar la coordinación y la comunicación	08/26/11		X	
49. Documentos relacionados con la autorización de empleo: Cumplir con el mandato de 90 días y minimizar el efecto de las demoras en personas y empleadores	07/18/11		X	
48. Acción diferida: Recomendaciones para mejorar la transparencia y coherencia en el proceso de USCIS	07/11/11			X
47. Adjudicaciones para inmigrantes juveniles especiales: Una oportunidad para la adopción de mejores prácticas	04/15/11		X	
46. Quejas de interesados: Una herramienta para permitir un servicio al cliente y una rendición de informes de calidad	03/23/11		X	

Esta página se dejó en blanco intencionalmente.



Homeland
Security

**Oficina del Ombudsman de Servicios de Ciudadanía e Inmigración
Departamento de Seguridad Nacional de EE. UU.**

Mail Stop 0180

Washington, DC 20528

Teléfono: (202) 357-8100

Línea gratuita: 1-855-882-8100

<http://www.dhs.gov/cisombudsman>

Envíe sus comentarios a: cisombudsman@hq.dhs.gov