



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-1067

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

**DIP. JULIETA KRISTAL VENCES VALENCIA
PRESIDENTA DE LA COMISION DE
ASUNTOS MIGRATORIOS
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a las Comisión de Asuntos Migratorios; con opinión de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario





PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-1068

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

**DIP. ROSALBA VALENCIA CRUZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a las Comisión de Asuntos Migratorios; con opinión de la Comisión de Derechos de la Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



28 JUN 2020 SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CON
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE LA
CÁMARA DE DIPUTADOS

**QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE
MIGRACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MA. EUGENIA LETICIA
ESPINOSA RIVAS, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

78
La que suscribe, diputada Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II y 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Uno de los temas que es considerado como prioridad a nivel mundial es el relativo a los derechos humanos de las personas en proceso de movilidad, es decir, de las personas migrantes, toda vez que estos pueden estar sujetos a diferentes dificultades, ya sea durante el trayecto o al establecerse en una nueva comunidad, tales como lesiones, discriminación, robos, privación ilegal de la libertad, violaciones de sus derechos humanos, trata de personas para explotación laboral o sexual, enfermedades, entre otras.

Dicha prioridad se da ya que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹ el fenómeno migratorio ha ido en aumento, en 2019, el número de migrantes alcanzó la cifra de 272 millones, 51 millones más que en 2010. Además, según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, el número estimado de personas de 19 años o menos que viven en un país distinto a aquel en el que nacieron pasó de 28.7 millones en 1990 a 37.9 millones en 2017. En 2019, los niños migrantes (de 19 años o menos) representaban el 14% de la población migrante total y el 5.9% de la población total (de todas las edades). El número estimado de jóvenes migrantes (de 15 a 24 años) también aumentó de 22.4 millones en 1990 a 30.9 millones en 2019. En 2019, los jóvenes migrantes representaban el 11.4% de la población migrante total y el 5.1% de la población total (de todas las edades)².

Como se puede observar, en el fenómeno migratorio, las niñas, niños y adolescentes siempre han estado presentes y se han visto afectados, primero en los países de origen por los fenómenos que forzaron la migración de éstos y sus familias y, en segundo lugar, en los países de tránsito y de destino, es decir, en las etapas del viaje, la llegada y en la permanencia.

¹ <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/index.html>

² <https://migrationdataportal.org/es/themes/Niños%20migrantes>

Las niñas, niños y adolescentes pueden migrar de varias maneras, ya sea acompañados de sus padres y familiares o de manera individual, es decir, no acompañados. Al viajar solos o al ser separados de sus acompañantes, las niñas, niños y adolescentes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad y por tanto, se vuelven presa fácil de los grupos de la delincuencia organizada y, con ello, objeto de prácticas de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual o tráfico de órganos, entre otros abusos y violaciones de sus derechos humanos.

Ante esta vulnerabilidad que presentan las niñas, niños y adolescentes migrantes, la comunidad internacional ha establecido, a través de diversos instrumentos internacionales, principios jurídicos para garantizar el respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que viven en alguna etapa del proceso migratorio.

En este marco internacional, de acuerdo al documento "La Travesía Migración e Infancia" publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)³, existen instrumentos internacionales especializados que protegen los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, sin distinción de su condición migratoria, origen, nacionalidad o edad; siendo la Convención sobre los Derechos del Niño el instrumento más importante.

Además de la Convención sobre los Derechos del Niño encontramos también el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía del año 2000; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores de 1994; el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños de 2003; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire de 2003; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Es importante resaltar que nuestro país, por su ubicación geográfica, conjunta diversos flujos migratorios, por lo que México es considerado como país de origen, tránsito y destino de migrantes. Además de nuestros connacionales que buscan cruzar nuestra frontera norte, miles de migrantes, principalmente centroamericanos, cruzan ilegalmente a nuestro país con miras a llegar a los Estados Unidos de Norteamérica en su mayoría, sin embargo, no todos deciden continuar con su viaje a la Unión Americana, muchos de ellos deciden asentarse en nuestro territorio, incluso, sin haber tramitado alguna figura jurídica que les permita estar de manera legal en nuestro país.

El problema no es menor, toda vez que, de acuerdo con el Prontuario sobre Poblaciones Migrantes en Condiciones de Vulnerabilidad⁴, nuestro país se

³ [https://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web\(2\).pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/Unicef_Migracion_web(2).pdf)

⁴ http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_vul.pdf

convirtió, en el 2017, en el segundo país de refugio para la población del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) con el 12.1%, tan solo por detrás de Estados Unidos quien concentró el 77.5% y por encima de Canadá que registró el 5%.

Además, según el documento Estadísticas Migratorias Síntesis 2019⁵, elaborado por la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, en el 2019 se presentaron 186 mil 750 eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, representando un 42.1% más respecto del 2018. De este total, 51 mil 999, es decir, el 27.84% eran menores de 18 años. De los casi de 52 mil menores, 27 mil 741 se encontraban no acompañados, es decir, el 53.34%.

Como se puede observar, durante el año 2019, el número de personas presentadas ante el Instituto Nacional de Migración (INM), por encontrarse en condición irregular en nuestro país, incrementó de manera significativa en comparación con el 2018, lo anterior se debe a que en los primeros meses de 2019 el flujo de personas procedentes de Centroamérica, principalmente de Honduras, aumentó de manera muy notable en comparación con la tendencia del año 2018 y anteriores⁶.

En nuestro país, el INM es la autoridad competente para verificar los documentos y la situación migratoria de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional, así como para asegurar y presentar a los migrantes con estancia irregular.

Los extranjeros con estancia irregular en el país detenidos por el INM deben ser alojados en una estación o estancia migratoria. Sin embargo, esta detención migratoria produce daños incalculables en las vidas de las personas, sin importar si es llamada presentación, alojamiento o aseguramiento, o si los espacios para privar a las personas de la libertad son llamados estaciones, centros de internamiento o casas de alojamiento temporal para extranjeros.

La detención es un fenómeno que ocurre a escala mundial con características similares, como el uso recurrente de eufemismos para disminuir la visibilidad del impacto negativo en la salud de las personas y las normas que agilizan las deportaciones masivas, sin reparar en la posibilidad de que las personas expulsadas requieran de protección internacional, ya que en sus países no encuentran los estándares mínimos para garantizar la vida.

En México, de acuerdo con el documento "La Detención Migratoria: Un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público"⁷, se evidencia la falta de atención

⁵http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2019.pdf

⁶ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/460751/ESTADISTICAS.pdf>

⁷ <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/informe-estaciones-migratorias-2019-final.pdf>

referada a la situación de los niños, niñas y adolescentes, quienes no deberían estar privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro espacio, y que siguen siendo detenidos de manera constante.

Nuestro país, comprometido con la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, contempla en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez".

Específicamente a nivel legislación secundaria, nuestro país contempla dos ordenamientos que, en su conjunto, deben velar por la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados o no, que se encuentran en territorio nacional, independientemente de su situación migratoria.

En primer lugar tenemos a la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, y tiene como objeto, como dispone su artículo 1º, el "regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales".

En segundo lugar, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual contempla, en su Capítulo Décimo Noveno "Niñas, niños y adolescentes Migrantes", las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana. Además, dispone que las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

Mención especial nos merece lo establecido en el artículo 90 de la LGDNNA, en donde se estipula que "Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia". Además, el artículo 92 establece "Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes".

Por último, es preciso señalar lo dispuesto en el artículo 95 de la citada Ley, por el que "Los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes, respetaran el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de estos en aplicación del principio del interés superior de la niñez".

Como se puede observar, la Ley de Migración es anterior a la LGDNNA por lo que aún existen vacíos en materia de protección a los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, por lo que se vuelve necesario homologar los mecanismos que permitan salvaguardar los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, evitando que sufran abusos y violaciones a sus derechos fundamentales al encontrarse en una situación de alojamiento a cargo de las autoridades migratorias.

Es por lo anterior que el pasado 24 de octubre de 2019, presenté ante el Pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa por la que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley de Migración, la cual fue retirada el 20 de febrero de 2020, con el fin de poder perfeccionarla ante las observaciones hechas por parte distintas dependencias de la administración pública federal. De tal suerte, en la presente iniciativa se recogen dichas observaciones y se presentan las siguientes reformas y adiciones a la Ley de Migración.

En primer lugar se propone incorporar en el artículo 3 el concepto de Procuradurías de Protección, estableciendo la definición de la LGDNNA, toda vez que son estas procuradurías las que deben estar presentes en todos los procedimientos administrativos en los que se encuentren involucrados niñas, niños y adolescentes, incluidos los procedimientos migratorios.

También se propone adicionar un artículo 25 Bis en el que se establezca la obligación de todos los servidores públicos del INM, principalmente quienes tengan trato con niñas, niños y adolescentes, recibir capacitación especializada en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En este punto cabe destacar que la redacción que se presenta fue enriquecida por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

En otro orden de ideas, la Ley de Migración reconoce que los niños, niñas o adolescentes migrantes no acompañados son un grupo en situación de vulnerabilidad, por lo que, en aquellos casos en los que algún menor sea puesto a disposición del INM, este procederá a canalizarlo de manera inmediata al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), tal como lo dispone la fracción I del artículo 112, sin embargo, la misma fracción en su segundo párrafo establece que cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes

migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. Es por ello que se propone reformar la fracción XIV del artículo 109 a fin de establecer que las Estaciones Migratorias deberán contar con áreas separadas, apropiadas y adecuadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, así como personal capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada. Esta propuesta de modificación es considerada por el INM como adecuada y congruente para fortalecer y salvaguardar los derechos de niñas, niños y adolescentes en una Estación Migratoria.

Además, se propone reformar el artículo 110, estableciendo que el personal de seguridad, vigilancia y custodia que realice sus funciones en los dormitorios de mujeres o donde se alojen niños, niñas y adolescentes no acompañados menores de doce años sea exclusivamente del sexo femenino. La precisión en la edad se hace atendiendo las observaciones que tanto el INM como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia hicieron al señalar que los adolescentes varones, por su condición natural, podrían sentirse con mayor confianza o seguridad frente a personal de su mismo sexo, situación contraria podría provocar un acto de discriminación.

Para reforzar lo establecido en lo dispuesto en la LGDNNA respecto a las procuradurías de protección, se propone establecer, en el artículo 112, que cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, se le deberá dar aviso a la Procuraduría de Protección competente, toda vez que el segundo párrafo de la fracción I del citado artículo, únicamente contempla dar aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos, así como al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda.

Por último, se propone que también esté presente la Procuraduría de Protección competente en la entrevista contemplada en la fracción IV del mismo artículo 112, toda vez que el texto vigente únicamente dispone la posibilidad de que esté presente algún representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del Honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración.

ÚNICO.- Se reforma la fracción XIV del artículo 109, el artículo 110, el segundo párrafo de la fracción I y el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 112; y se adiciona una fracción XX Bis al artículo 3 y el artículo 25 Bis, todos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a la XX. ...

XX Bis. Procuradurías de Protección: La Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes de cada entidad federativa, establecidas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

XXI. a la XXXI. ...

Artículo 25 Bis. Todos los servidores públicos del Instituto y en específico los que por sus funciones tengan trato con niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados o no acompañados, deberán, además, cursar y aprobar los programas de formación y capacitación especializados en la protección de la infancia y en los derechos de niñas, niños y adolescentes que para tal efecto diseñe la Secretaría en coordinación con el Centro de Evaluación, el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conforme lo establecido en la presente Ley.

Artículo 109. ...

I. a la XIII. ...

XIV. Que las Estaciones Migratorias cuenten con áreas separadas, apropiadas y adecuadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento, así como personal capacitado en los derechos de niñas, niños y adolescentes en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada, y

XV. ...

Artículo 110. El personal de seguridad, vigilancia y custodia que realice sus funciones en los dormitorios de mujeres o donde se alojen niños, niñas y adolescentes no acompañados hasta doce años de edad, será exclusivamente del sexo femenino.

Artículo 112. ...

I. ...

Cuando por alguna circunstancia excepcional las niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados lleguen a ser alojados en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México, deberá asignárseles en dicha estación un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicables, dándose aviso inmediato a la **Procuraduría de Protección competente**, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las comisiones estatales de derechos humanos, así como al Comité Estatal del Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de los Derechos del Niño en la entidad que corresponda, a efecto de que coadyuven en la garantía y protección de sus derechos.

II. y III. ...

IV. ...

El representante de la Procuraduría de Protección competente deberá estar presente en estas entrevistas, pudiendo hacerlo también un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente;

V. y VI. ...

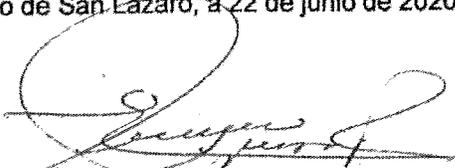
...

...

TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de junio de 2020.


Dip. Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas