



Marco Antonio Blásquez Salinas
SENADOR DE LA REPÚBLICA

06 OCT 2016

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERO

C. SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES.

PRESIDENTE DEL SENADO DE LA REPUBLICA.

Presente.

Los suscritos **MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS, SENADOR ERNESTO RUFFO APPEL y VÍCTOR HERMOSILLO Y CELADA**, Senadores integrantes respectivamente del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 8 numeral 1, fracción I y 164 numeral 2 del Reglamento del Senado de la República, eleva a la consideración del Pleno de esta Soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS PARRAFOS DEL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS EN MATERIA DE SOLVENCIA PRESUPUESTAL PARA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México y la migración.

El nuestro es un país de migraciones por excelencia. La situación geográfica privilegiada como espacio de conexión entre Norte y Centro y Sudamérica propicia toda clase de flujos migratorios. En la Época Precolombina los llamados mexicas llegaron al Valle de Anáhuac y fundaron su imperio a partir de la Ciudad de Tenochtitlán, provenientes del Norte, de la frontera entre Mesoamérica y el Norte del continente. El crisol mismo de nuestro mestizaje es prueba palpable de la migración ultramarina que dio lugar a la Nación Mexicana como la conocemos hoy día. En la actualidad se han generado incentivos adicionales para la movilidad de personas. Nuestra vecindad con el mercado más poderoso del mundo es un imán para personas de diversas nacionalidades de origen que vienen prácticamente de los cinco continentes con la finalidad de ingresar a los Estados Unidos de América. Aunado a la búsqueda de mejores condiciones de vida, en el convulso Siglo XXI, se acumulan factores que detonan la expulsión de personas de sus países hacia los Estados Unidos entre las que destacan la violencia y la inestabilidad política. Es así que nuestro territorio se ha convertido en zona de paso de la frontera sur a la norte de personas de toda América Latina y también de África y Asia. Muchas de estas personas se asientan en nuestro país al no poder cruzar la línea divisoria al Norte o por

convicción propia, lo cual produce un enorme reto para el Estado Mexicano ya que la acumulación de extranjeros sin regularizar su estancia implica un riesgo que en cualquier momento puede escalar a amenaza para la integridad y permanencia del Estado Mexicano. De ahí que el Instituto Nacional de Migración, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación de la administración federal, ha sido elevado en los últimos años al rango de institución de seguridad nacional. Sin embargo, como lo veremos a continuación, el Instituto carece de los recursos financieros suficientes para llevar a cabo su objeto en beneficio de México, a pesar de que genera ingresos que serían suficientes en ocasión de los actos administrativos que lleva a cabo día con día, por lo que resulta impostergable tomar medidas legislativas para dotar al ente que se ocupa de la migración en nuestro país de absoluta solvencia presupuestal.

Migración, derechos humanos y solvencia presupuestal.

En su calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, corresponde al Instituto Nacional de Migración la aplicación de la nueva ley en la materia.¹ Se trata de un ordenamiento en el que, sin distinción de colores de partidos políticos, las y los legisladores dieron primacía a los derechos humanos, desde cuyo enfoque se establecieron enunciados normativos novedosos. Con motivo de la acumulación de personas provenientes de Haití y de otras nacionalidades de origen en Tijuana y Mexicali en Baja California, el autor de esta iniciativa presentó un punto de acuerdo del que tomo la referencia a la nueva preceptiva migratoria que es la siguiente:

"La nueva Ley de Migración se caracteriza por haber adoptado en su contenido una clara perspectiva de derechos humanos. Este nuevo enfoque para tratar a los extranjeros en nuestro país se traduce en lo principal en los puntos siguientes:

La nueva Ley de Migración regula la estancia de los extranjeros en suelo nacional en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos.² Destaca que, en términos del artículo 2º, es un principio en que se debe sustentar la política migratoria del Estado Mexicano el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, sea

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 25 de mayo de 2011.

² Artículo 1º de la Ley de Migración.

cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria. El mismo precepto mandata brindar especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad. Es importante tener presente que en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni que se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte del migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada. Otro principio imperante es la congruencia de manera que el Estado Mexicano garantiza la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en el trato que tenga con los extranjeros en su territorio, en particular en lo referente al retorno asistido. La ley reconoce también el principio de responsabilidad compartida con los gobiernos involucrados en el tema migratorio. Se reconoce también la unidad familiar y el interés superior de la niñez como criterio prioritario junto con las causas humanitarias.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 6º de la ley, es importante destacar que el Estado Mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales, con independencia de su situación migratoria. Se clarifica también, en el artículo 8º, que los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria. Tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica igualmente brindada por los sectores público y privado sin mayores restricciones que las establecidas para los mexicanos. Tienen derecho también a la autorización de los actos del estado civil en términos del artículo 9º así como a la procuración e impartición de justicia. Todo lo anterior en razón de que, de conformidad con el artículo 12 de la ley, los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.”³

Las funciones a cargo del Instituto revisten carácter estratégico tanto en el ámbito de la política interior como en el de la diplomacia. Como ya se apuntó con anterioridad, el órgano desconcentrado tiene el carácter de institución de seguridad nacional ya que la dinámica de los flujos migratorios representa por su propia naturaleza un riesgo que en

³ Véase la Proposición del Sen. Marco Antonio Blásquez Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con punto de acuerdo que exhorta a diversas autoridades a atender la situación de las cientos de personas haitianas y de otras nacionalidades de origen que se encuentran en la Ciudad de Tijuana, Baja California; publicado en la Gaceta del Senado consultada en forma digital el 5 de octubre del año en curso en el vínculo electrónico siguiente: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=66239>

cualquier momento se puede traducir en una amenaza para la integridad y permanencia del Estado Mexicano.⁴ Por otra parte, nuestro país desde siempre ha exigido, como corresponde, un trato digno y de respeto para nuestros nacionales en el exterior, de ahí que en un ejercicio de congruencia y ahora obligados por la entrada en vigor de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, debemos tratar con la máxima observancia de los derechos fundamentales a los extranjeros que se encuentran en nuestro suelo, sin discriminación con motivo, entre otros, de su situación migratoria. A partir del 2011 se dispararon los flujos migratorios en nuestro país sin que las partidas presupuestales se movieran en la misma proporción. En dicho año la autoridad migratoria ubicó, dio alojamiento en las estaciones migratorias y procedió a la repatriación de aproximadamente 70,000 personas mientras que para el año 2015 se dio un salto a la cantidad de 200,000 personas, en contraste con el presupuesto asignado a la institución que tuvo incrementos cada año de alrededor del 10%. Hoy día las 30 estaciones migratorias con que se cuenta en el territorio nacional son a todas luces insuficientes. Basta con mirar hacia la frontera norte, en particular a Tijuana donde se han instalado campamentos de miles de personas de nacionalidad haitiana de origen que intentan cruzar la línea divisoria.

La inusitada situación de la falta de recursos para el Instituto Nacional de Migración no ha sido indiferente para las y los legisladores que han organizado eventos, formulado proposiciones y presentado iniciativas. El 11 de febrero de 2014 se llevó a cabo en el Senado de la República el Foro denominado **"Migración con rostro humano: fortalecimiento institucional"**. Con la destacada participación de los senadores Ana Gabriela Guevara Espinoza, Adriana Dávila, Layda Sansores San Román, Mariana Gómez del Campo, Humberto Mayans y Marcela Guerra, así como altos funcionarios del ramo se hicieron diversos pronunciamientos entre los que destacan los siguientes:

Ernesto Rodríguez, extitular de la Unidad de Política Migratoria y académico del ITAM, mencionó en este foro que *"la nueva dinámica, rebasa con mucho las competencias y las actuaciones del Instituto, sobre todo en temas que tienen que ver con la seguridad de los migrantes"* y señaló que *...se tendría que destacar algunos cambios importantísimos que*

⁴ El 6 de abril del 2005 a través del Consejo de Seguridad Nacional, se produjo el reconocimiento como Instancia de Seguridad Nacional al Instituto Nacional de Migración por las atribuciones y funciones que realiza.

han ocurrido en los últimos 10 años y muchas veces toda la discusión sobre el Instituto Nacional de Migración es mucho más reactiva que proactiva y no toma en cuenta lo que está ocurriendo realmente en el país”.⁵

Los altos funcionarios del gobierno federal hicieron hincapié en la transformación del fenómeno migratorio en México y colocaron al problema de las repatriaciones como el punto total de la problemática.

El ejercicio de reflexión parlamentaria a que hemos hecho referencia permitió la presentación de una proposición exhortando al Instituto Nacional de Migración, por conducto de su titular, a realizar un análisis de la situación administrativa del instituto en todos sus órdenes en contraste con los recursos presupuestales que tiene asignados.⁶ Cabe mencionar que dicho punto de acuerdo fue impulsado por los senadores Ana Gabriela Guevara, Mariana Gómez del Campo, Layda Sansores, Marcela Guerra, Adriana Dávila y Humberto Mayans. En este orden de ideas, el Instituto Politécnico Nacional llevó a cabo el análisis de la situación destacando entre sus conclusiones en síntesis las siguientes:

El órgano desconcentrado no cuenta con los recursos requeridos para desplegar en su totalidad de manera óptima las políticas públicas que, dentro de su competencia, tiene a su cargo para atender el fenómeno migratorio en nuestro país. La sequía presupuestal resta eficacia y eficiencia en general a los programas que lleva a cabo el Instituto, en particular a los relacionados con los oficiales de protección infantil (atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados), a los esfuerzos de retorno asistido, a los Grupos Beta que brindan auxilio a personas sean nacionales o extranjeros y al Programa Paisano para el retorno de los nacionales a suelo patrio. Es de llamar la atención que, de acuerdo al análisis practicado por la institución de educación superior, el Instituto no es capaz de solventar ni siquiera su gasto operativo o programable a pesar de que se supone que se le dota en grado de suficiencia en el Presupuesto de Egresos de la

⁵ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, así como el artículo 19 de la Ley Migración presentada el 10 de marzo de 2016 por la senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza, p 2.

⁶ Véase la Gaceta del Senado de fecha 11 de marzo de 2014.

Federación: la situación es tan grave que los recursos asignados para el gasto operativo no están alineados con los objetivos, metas y resultados que se esperan del órgano desconcentrado. Las apreciaciones del Instituto Politécnico Nacional nos conducen, sin lugar a dudas, en un ejercicio de planeación estratégica, a colocar como eje principal a la solvencia presupuestal para dar viabilidad a la función migratoria en nuestro país.

Afectaciones a la gobernabilidad democrática.

La falta crónica de recursos para el Instituto Nacional de Migración trae aparejadas consecuencias negativas para el país. Tan sólo con dos ejemplos podemos ilustrar la necesidad de dotar al Instituto del presupuesto adecuado. Las corrientes de migrantes que provienen de países pobres como Haití y aún del continente africano han intensificado la porosidad de nuestra frontera en el sur. En consecuencia, se deja intacto el enunciado normativo que propone asignar recursos a esta zona demográfica (segundo párrafo del artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos) pero simultáneamente se establece en el Proyecto de Decreto que al crecer los ingresos derivados de los derechos hasta en un 50% se atiendan, además de la infraestructura y equipamiento, los programas principales a cargo del Instituto. La debilidad institucional a consecuencia de la escasez crónica de recursos se manifiesta principalmente en la frontera norte donde se han acumulado miles de personas de provenientes de Haití, de África y de otras nacionalidades de origen. La acumulación de migrantes da lugar a la conformación de campamentos donde las personas viven en condiciones que no resultan dignas. Es importante destacar que la atención inmediata a esta problemática corresponde a la Federación pues los estados y los municipios se encuentran superados y únicamente tienen disponibles los servicios de educación y salud, como lo mandata la Constitución y la Ley.

Con absoluto respeto a los derechos de los migrantes, es preciso también reflexionar en torno a que mientras se resuelve su petición de asilo en los Estados Unidos de América, los haitianos y africanos se convierten en un grupo vulnerable pues ante la falta de trabajo, salud y vivienda, quedan expuestos al riesgo tanto de convertirse en víctimas de la delincuencia como de pasar a ser reclutados por ésta. La insuficiencia presupuestal para el órgano desconcentrado encargado de la migración en México se manifiesta

también en el hecho de que la sociedad a través de diversas organizaciones civiles se ha movilizado y, sin corresponderle, de manera solidaria contribuye en comedores colectivos a brindar alimentos así como ropa y cobijas a los hermanos migrantes. Sin embargo, es preciso tener presente que la atención para los migrantes debe tener un profundo carácter profesional e institucional ya que la participación de la sociedad civil ha de ser de carácter excepcional y no como la principal fuente de atención a la problemática.

Derivado del ejercicio de transitar por el mundo y en reconocimiento del derecho a migrar, el Estado mexicano tiene el deber de cumplir a cabalidad con el compromiso de atender las necesidades básicas de las personas provenientes de otros países y que ostentando otras nacionalidades requieren de servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. Cabe destacar que la atención a que tienen derecho los extranjeros, sin importar su condición legal migratoria, es la misma que disfrutaban las y los mexicanos. Por ejemplo, en materia de salud, se ha de atender a las mujeres embarazadas durante toda la gestación y proporcionarles cuidados e instalaciones idóneas para el parto, también son acreedores los migrantes a atención integral incluso de carácter psicológico. El desbordamiento de los flujos migratorios por encima de la capacidad de atención del Instituto Nacional de Migración afecta directamente la gobernabilidad democrática de la República. La falta de recursos da lugar a hacinamientos, promiscuidad y propagación de enfermedades. Por ello el Instituto debe contar con fondos suficientes para atender durante su estancia a los migrantes y, asimismo, para resolver en observancia y con respeto de sus derechos fundamentales su situación jurídica dando prioridad, en colaboración con sus países de origen, al retorno asistido aplicando a plenitud los principios de mantenimiento de la unidad familiar, interés superior de la niñez y seguridad jurídica. En torno a la decisión de incrementar los recursos para la atención de la migración es preciso tener presente que el escenario tendencial es en el sentido de que los flujos migratorios antes de aminorar se seguirán expandiendo.

Como se ha podido observar, el Instituto Nacional de Migración lleva a cabo funciones que inciden directamente en la gobernabilidad democrática del país y, no obstante, carece de los recursos necesarios y suficientes para cumplir con su cometido. Ello es así en razón de que se encuentra en vigor una restricción. En efecto, el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos establece que la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8º de la misma ley se destinará en un 20% al organismo desconcentrado y el resto, es decir, un 80% se canalizará al Consejo de Promoción Turística de México. Cabe

mentonar que hasta hace unos años la proporción en la distribución del ingreso mencionado era por mitad para el Instituto y el Consejo, situación a la que consideramos se debe regresar para revertir el deterioro presupuestal que aqueja al órgano desconcentrado. Tocante a este tópico es importante dejar en claro que los derechos no forman parte, a diferencia de los impuestos, de la recaudación nacional participable en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y, en consecuencia, se pueden hacer reasignaciones como la que se encuentra en vigor en el precepto invocado y, por supuesto, mejorarlas. A fin de que el Estado Mexicano reduzca los riesgos derivados de la presencia de extranjeros en su territorio que inciden directamente en la seguridad nacional y se coloque en aptitud de cumplir con los compromisos internacionales en reciprocidad con el reclamo permanente de nuestro país de respeto hacia sus nacionales en el exterior, se hace necesario que el Instituto Nacional de Migración cuente con absoluta solvencia presupuestal. Para ello se propone en esta iniciativa retornar al esquema del 50% de asignación de los recursos provenientes del pago de derechos por trámites realizados ante el propio órgano desconcentrado. Es importante destacar que si bien es cierto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2017 ya se asignan partidas para el funcionamiento del Instituto, por ello se precisa en la propuesta de reforma que los ingresos se canalicen no para gasto operativo sino para dar cobertura a los principales programas a través de los cuales el Instituto observa y garantiza los derechos humanos de los extranjeros sin importar su condición migratoria en el país fortaleciendo con ello la gerencia pública en el ámbito de la migración. Se propone, en consecuencia, el incremento en la reasignación de los ingresos provenientes del pago de derechos para el óptimo funcionamiento e implementación de los programas para niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados; para la protección y auxilio de nuestros nacionales y otras personas a través de los Grupos Beta, para el Programa Paisano, entre otros. La decisión de incrementar los ingresos del Instituto además de permitir cumplir con compromisos internacionales, constituye un incentivo poderoso para mejorar la gobernanza en el ámbito de la migración.

Alineación de la propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente se ha de tener presente que el contenido del Proyecto de Decreto que consiste en la mayor dotación de recursos públicos para el Instituto Nacional de Migración se inscribe dentro de las metas nacionales denominadas "México en paz", "México incluyente" así como "México con responsabilidad global". Igualmente cobra especial



Marco Antonio Blásquez Salinas
SENADOR DE LA REPÚBLICA

importancia en el contexto de la Estrategia Transversal de Perspectiva de Género, todos del Plan Nacional de Desarrollo. De aprobarse la iniciativa se habrá de incidir en las metas y objetivos anteriores en razón de que se reducirá significativamente el riesgo a la seguridad nacional que representa la falta de control sobre grandes contingentes de extranjeros sin registro alguno en nuestro país, a los cuales mientras se resuelve su situación migratoria ya sea que se autorice su permanencia en México o que se les brinde el retorno asistido, deben ser tratados en igualdad y sin discriminación con lo que se contribuye a un país incluyente y, como corolario, al realizar las políticas públicas anteriores se logra contribuir en la vertiente de la promoción de los derechos humanos con la meta nacional de un México con Responsabilidad Global.

Por las razones anteriores y con el propósito de que el Estado Mexicano observe el bloque constitucional de derechos humanos y, asimismo, honre los compromisos internacionales en materia migratoria, se eleva a consideración de esa asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS PARRAFOS DEL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS.

Artículo Único.- Se reforman los párrafos primero y segundo y se adiciona un tercer párrafo recorriéndose en su orden el actual y subsecuentes del artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, por lo que se refiere a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un **50%** al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona y en un **50%** al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10% al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en



Marco Antonio Blásquez Salinas
SENADOR DE LA REPÚBLICA

infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

Los demás ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en esta Sección, serán destinados a programas de **capacitación, modernización tecnológica**, equipamiento e infraestructura para mejorar el **control migratorio en la línea divisoria internacional del sur del país**, los programas de atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, de localización y auxilio de migrantes o Grupos Beta y atención integral en las estaciones migratorias, así como las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios.

Para efectos de lo establecido en el párrafo que antecede, también serán considerados los ingresos obtenidos por el Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas sin fines turísticos.

[Signature]
Hilda Cubillos Herrera

SEN. Ma del Rocío Becerra
[Signature]
Manuel Cárdenas Fonseca

Transitorios.

UNICO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ciudad de México, en la sede del Senado de la República a 05 de octubre de 2016.

[Signature]
SENADOR ERNESTO RUFFO APPEL. *[Signature]*
SENADOR VÍCTOR HERMOSILLO Y CELADA.

[Signature]
SENADOR MARCO ANTONIO BLÁSQUEZ SALINAS.

SEN. Humberto A. Mayans *[Signature]* Sen. Martha Patricia *[Signature]*