DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS Y MIGRATORIOS CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA UN INFORME SOBRE EL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR LA CIRCULACIÓN Y PROTECCIÓN HUMANITARIA DE LOS MIGRANTES DESPLAZADOS DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR QUE SE ENCUENTRAN TRANSITANDO DE MANERA TEMPORAL EN TERRITORIO NACIONAL, A FIN LLEGAR A LA FRONTERA DE MÉXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios del Senado de la República le fue turnada, para su estudio y dictaminación, una Proposición de Punto de Acuerdo que exhorta al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales para que implementen un protocolo que garantice *"la circulación y protección humanitaria"* de los desplazados en tránsito provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador y otras naciones centroamericanas para que puedan llegar a Estados Unidos de América sin obligarlos a acogerse a regímenes migratorios en México, no siendo objeto de detenciones arbitrarias, respetando el principio de no devolución; o se ofrezca *"tarjetas de estancia temporal por razón humanitaria"* tan sólo para su traslado al punto de destino.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 113, numeral 2, 135, numeral 1, fracción I, 190 y 277 del Reglamento del Senado, la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios procedió al análisis de la Proposición con Punto de Acuerdo remitida por la Mesa Directiva, por lo cual se presenta a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente **DICTAMEN:**

MÉTODO DE TRABAJO

Esta Comisión Dictaminadora realizó el análisis de la Proposición con Punto de Acuerdo, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

1. En el rubro de **ANTECEDENTES** se describe el trámite que dio inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada la Proposición con Punto de Acuerdo en cuestión ante el pleno del Senado de la República;
2. En el rubro de **CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN** se resumen brevemente los motivos que sustentan la Proposición con Punto de Acuerdo, así como los puntos resolutivos planteados;
3. En el rubro de **CONSIDERACIONES,** los integrantes de esta Comisión Dictaminadora presentan un análisis de la Proposición con Punto de Acuerdo remitida, a partir de su contenido, para determinar su procedencia legal;

4. En el rubro **MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN,** se explican los motivos por lo que esta Comisión consideró pertinente realizar algunas modificaciones a los resolutivos planteado en la Proposición en cuestión, y
5. En el rubro **RESOLUTIVO** se establece el sentido del presente Dictamen, conforme a lo determinado en el rubro de CONSIDERACIONES.

ANTECEDENTES

1.- En la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 20 de diciembre de 2018, se publicó una Proposición con Punto de Acuerdo de la Senadora Nestora Salgado García, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), que exhorta al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales para que implementen un protocolo que garantice *"la circulación y protección humanitaria"* de los desplazados en tránsito provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador y otras naciones centroamericanas para que puedan llegar a Estados Unidos de América sin obligarlos a acogerse a regímenes migratorios en México, no siendo objeto de detenciones arbitrarias, respetando el principio de no devolución; o se ofrezca *"tarjetas de estancia temporal por razón humanitaria"* tan sólo para su traslado al punto de destino.

2. El 22 de enero de 2019, la Presidencia de la Mesa Directiva turnó, de manera directa, la Proposición en comento a la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios, la cual fue recibida por ésta el 31 de enero del año en curso.

CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN

En las consideraciones de la Proposición con Punto de Acuerdo, la Senadora Nestora Salgado García señala que en administraciones anteriores se mostró *"… una falta de perspectiva de derechos humanos y de atención a protocolos con visión humanitaria hacia las y los migrantes, (por lo que) es necesario abonar en la demanda de buenas prácticas frente a la crisis humanitaria de la migración forzada"*. En ese sentido, señala que *"… el Gobierno de México anunció un cambio de enfoque en la política migratoria que incluye un Plan de Desarrollo Integral en conjunto con países centroamericanos para reducir la migración…"*.

La Senadora promovente precisa que no se debe "…olvidar la alerta que organizaciones no gubernamentales y casas de migrantes lanzaron frente al inminente peligro físico e inseguridad a la que se enfrentan las personas migrantes al momento de cruzar las entidades para llegar a su destino, mismas que presentan focos rojos de violencia"; por lo que es *"… una tarea de suma importancia para el Gobierno de México, para el Instituto Nacional de Migración, para la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cumplir con el respeto y salvaguarda de los derechos humanos de las hermanas y hermanos migrantes"*.

Finalmente, la Senadora propone en el único resolutivo de su Punto de Acuerdo que *"El Senado de la República exhorta al Gobierno Federal y a los Gobiernos estatales para que implementen un protocolo que garantice 'la circulación y protección humanitaria' de los desplazados en tránsito provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador y otras naciones centroamericanas para que puedan llegar a los Estados Unidos sin obligarlos a acogerse a regímenes migratorios en México, no siendo objeto de detenciones arbitrarias, respetando el principio de no devolución; o se ofrezca 'tarjetas de estancia temporal por razón humanitaria' tan sólo para su traslado al punto de destino".*

CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios del Senado de la República de la LXIV Legislatura, resulta competente para dictaminar la Proposición con Punto de Acuerdo referida, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 113, numeral 2, y 135, numeral 1, fracción I, del Reglamento del Senado de la República.

SEGUNDA. Es necesario mencionar que el 1º de diciembre de 2018, de conformidad con los artículos 83 y 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Andrés Manuel López Obrador tomó protesta ante el H. Congreso de la Unión, para ocupar el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, entre la Proposición con Punto de Acuerdo de la Senadora Nestora Salgado García y la dictaminación que esta Comisión hace de dicha propuesta, tuvo lugar el cambio de titular del Poder Ejecutivo Federal de nuestro país, así como el cambio de titulares de las Secretarías de Gobernación, y de Relaciones Exteriores; así como del Instituto Nacional de Migración.

Lo anterior resulta importante en virtud de que una parte considerable de la Proposición con Punto de Acuerdo de la Senadora se refiere a las políticas migratorias implementadas por la Administración Pública Federal anterior.

TERCERA. Esta instancia estima que, para abordar la procedencia o improcedencia de la Proposición con Punto de Acuerdo de la Senadora, resulta importante hacer las siguientes precisiones:

En México, se reconoce el derecho al libre tránsito, en el artículo 11 de la Constitución Federal; sin embargo, dicho derecho está sujeto a los limites que la propia Ley Fundamental le impone. Así, el citado artículo establece que: *"El ejercicio de este derecho estará subordinado a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país".*

En este sentido, la Ley de Migración regula y limita el derecho al libre tránsito. De acuerdo con el artículo 3, fracción XXVIII de dicha ley, se entiende por situación migratoria: "*...la hipótesis jurídica en la que se ubica un extranjero en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país. Se considera que el extranjero tiene situación migratoria regular cuando ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando haya incumplido con las mismas".*

Con base en lo anterior, los migrantes que ingresaron el año pasado a nuestro país -y quienes lo hagan en el futuro-, con el único propósito de dirigirse a los Estados Unidos de América, sin la intención de solicitar el reconocimiento de la situación de refugiado o asilo político, necesariamente *"acogieron un régimen migratorio",* entendido lo anterior en el sentido de que adquirieron una situación migratoria específica desde el momento en que ingresan a territorio nacional.

Si su ingreso se efectuó de conformidad con los artículos 37, 40, 42 y 52 de Ley de Migración, o bien, de acuerdo con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, entonces se encuentran bajo una situación migratoria regular conforme a lo establecido con los artículos 3, fracción XXVIII.

Por el contrario, quienes ingresaron a territorio nacional incumpliendo dichas disposiciones, adquirieron automáticamente una situación migratoria irregular, de conformidad con el artículo 3, fracción XXVIII de la citada Ley. Lo anterior, sin perjuicio de que su situación pueda haber cambiado o pueda cambiar a través del trámite correspondiente que la propia ley establece.

En ese orden de ideas, cabe hacer hincapié en que todo extranjero que ingresa a territorio mexicano adquiere, necesariamente, una situación migratoria dependiendo de la forma en que ingresó a territorio nacional, independientemente de si es su intención permanecer en el país de manera provisional. Por tal motivo, resulta imposible que dichos extranjeros prescindan de un *"régimen migratorio"* mientras se encuentran en territorio nacional. Sin embargo, ello no significa que los migrantes están obligados a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiados o asilo político para ingresar a nuestro país, toda vez que pueden hacerlo con una situación migratoria distinta, por ejemplo, como visitantes por razones humanitarias.

Lo anterior adquiere sustento en el último párrafo de la fracción V de citada Ley, el cual establece que *"…la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración...".*

Así pues, a criterio de esta Comisión Dictaminadora, la crisis migratoria que viven nuestros hermanos centroamericanos tiene todas las características necesarias para encuadrar en este párrafo, de tal forma que quienes ingresen a territorio nacional, buscando transitar de manera temporal dentro de él para dirigirse a los Estados Unidos de América, sin solicitar la condición de refugiado o de asilado político, pueden hacerlo bajo la protección de la condición de visitante por razones humanitarias por parte del Estado mexicano.

CUARTA. Por otra parte, resulta importante mencionar que, de conformidad con el artículo 68 de la referida Ley de Migración, la presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto Nacional de Migración, en los casos previstos por dicha legislación.

Lo anterior significa que la presentación de los migrantes en situación migratoria irregular está a cargo únicamente de las autoridades federales en materia de migración. De tal forma que las entidades federativas no tienen facultades para actuar como autoridades migratorias; sin embargo, pueden colaborar mediante la celebración de convenios que tengan por objeto lograr una mayor protección de las y los migrante en México.

QUINTA. Una vez aclarado lo anterior, efectivamente tenemos que:

a) Todo extranjero que ingresa a territorio nacional adquiere una situación migratoria, de conformidad con la legislación respectiva;
b) Los extranjeros pueden ingresar y permanecer en nuestro país provisionalmente bajo la situación de visitantes por razones humanitarias, de conformidad con el artículo 52, fracción V, de la Ley de Migración, sin la necesidad de tramitar la condición de refugiado o asilo político, y
c) Los Gobiernos de los estados no tienen atribuciones en materia migratoria; sin embargo, pueden colaborar con el Gobierno Federal para implementar la política de protección a migrantes.

SEXTA. El Subsecretario de Derechos Humanos, Migración y Población de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez, ha expresado que *"no queremos portazo, pero sí queremos que la gente entre y se registre, y revisaremos la calidad migratoria que cada uno de ellos tenga o requiera",* destacando en todo momento el Gobierno de México no militarizará la frontera sur y que, por el contrario, se van a respetar los derechos humanos, la libertad de movimiento y el respeto a la migración.

De igual forma, el Subsecretario Encinas Rodríguez precisó que se implementará un operativo especial de seguridad, porque se tiene que garantizar la seguridad de los migrantes, procurando una migración regulada, ordenada y segura. También enfatizó que se podría poner en marcha un operativo para atender a 10 mil, 15 mil o 20 mil personas migrantes, o las que sean necesarias.

MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LA COMISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión Dictaminadora coincide con la preocupación planteada por la Senadora promovente; sin embargo, considera pertinente modificar el resolutivo de la Proposición con Punto de Acuerdo analizada, con el objeto de ser más precisa la solicitud de un informe a la Secretaría de Gobernación y al Instituto Nacional de Migración, sobre el protocolo que están siguiendo, en conjunto con las entidades federativas, para garantizar la circulación y protección humanitaria de los desplazados de Guatemala, Honduras y El Salvador que se encuentran transitando de manera temporal en territorio nacional, a fin llegar a la frontera de México con los Estados Unidos de América.

RESOLUTIVO

En virtud de lo planteado anteriormente, y tras el estudio y análisis de la Proposición en cuestión, esta Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios somete a esta Honorable Asamblea la aprobación del presente Dictamen con Punto de Acuerdo en sentido positivo, en los siguientes términos:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. El Senado de la República solicita a la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, remitir a esta Soberanía, un informe detallado sobre el protocolo que está siguiendo, en coordinación con las autoridades respectivas de las entidades federativas, para garantizar la circulación y protección humanitaria de los migrantes desplazados de Guatemala, Honduras y el Salvador que se encuentran transitando de manera temporal en territorio nacional, a fin llegar a la frontera de México con los Estados Unidos de América.

Sala de Reuniones del Senado de la República, a los trece días del mes de marzo del año dos mil diecinueve.

VOTACIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS Y MIGRATORIOS

SENADOR(A):	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
PRESIDENTA			
Senadora Bertha Alicia Caraveo Camarena			
SECRETARIOS(AS)			
Senadora Sasil De León Villard			
Senador Gerardo Novelo Osuna			
INTEGRANTES			
Senadora Susana Harp Iturribarría			
Senadora Alejandra Noemí Reynoso Sánchez			

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS Y MIGRATORIOS CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE SOLICITA UN INFORME SOBRE EL PROTOCOLO PARA GARANTIZAR LA CIRCULACIÓN Y PROTECCIÓN HUMANITARIA DE LOS MIGRANTES DESPLAZADOS DE GUATEMALA, HONDURAS Y EL SALVADOR QUE SE ENCUENTRAN TRANSITANDO DE MANERA TEMPORAL EN TERRITORIO NACIONAL, A FIN LLEGAR A LA FRONTERA DE MÉXICO CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

SENADOR(A):	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Senadora Verónica Martínez García			
Senadora Indira Kempis Martínez			
Senador Salomón Jara Cruz			
Senador Julio Ramón Menchaca Salazar			
Senador Rogelio Israel Zamora Guzmán			

TERCERA REUNIÓN ORDINARIA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS Y MIGRATORIOS

Miércoles 13 de marzo de 2019, 10:00 horas

Sala 2, Planta Baja del Hemiciclo

LISTA DE ASISTENCIA

SENADOR(A)	FIRMA
	Sen. Bertha Alicia Caraveo Camarena **PRESIDENTA**
	Sen. Sasil De León Villard **SECRETARIA**
	Sen. Gerardo Novelo Osuna **SECRETARIO**

COMISIÓN DE ASUNTOS FRONTERIZOS Y MIGRATORIOS

	Sen. Susana Harp Iturribarría **INTEGRANTE**
	Sen. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez **INTEGRANTE**
	Sen. Verónica Martínez García **INTEGRANTE**
	Sen. Indira Kempis Martínez **INTEGRANTE**
	Sen. Salomón Jara Cruz **INTEGRANTE**

	Sen. Julio Ramón Menchaca Salazar **INTEGRANTE**
	Sen. Rogelio Israel Zamora Guzmán **INTEGRANTE**