

Senador Oscar Eduardo Ramírez Aguilar

Presidente de la Mesa Directiva

Cámara de Senadores

H. Congreso de la Unión

P R E S E N T E

El suscrito Senador **Roberto Juan Moya Clemente**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional representado en esta LXIV Legislatura correspondiente al Senado de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo dispuesto en los artículos 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1 y 169, numeral 1 y 2, del Reglamento del Senado de la República, tengo a bien someter a la consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adiciona un cuarto párrafo a la Ley de Migración.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 14, establece que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en cualquier país”. De acuerdo con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, el término refugiado se aplica a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país...”.

En “Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central”, resumen ejecutivo de Human Right Watch, se asienta que: “Por ley, México ofrece protección a los refugiados, así como a otros que podrían afrontar amenazas contra su vida o su seguridad en caso de regresar a sus países de origen. Datos del gobierno mexicano sugieren, sin embargo, que menos del 1 por ciento de los niños que son detenidos por las autoridades migratorias de México son reconocidos como refugiados o reciben otro tipo de protección formal en el país.

Las normas internacionales exigen una audiencia justa para cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. La evaluación de las solicitudes presentadas por niños requiere tomar en cuenta las bases específicamente infantiles para la protección internacional. En el contexto de América Central, esto incluye las maneras en que los niños son blanco de las pandillas. Los niños no

acompañados o separados deberían recibir representación legal u otro tipo de asistencia a la hora de presentar una solicitud de asilo”.¹

Como bien se expresa en el citado artículo, esto no implica permitir el ingreso de las niñas, niños y adolescentes de manera irregular, sino de que el país proporcione los cuidados necesarios y, en este caso, atendiendo el principio de interés superior de la niñez, provea la asesoría correspondiente para que pueda determinarse la situación de dichas personas. De lo contrario, se continuaría con malas prácticas como la detención como medida de control migratorio en lo que se resuelve la situación jurídica, lo que muchas veces se traduce en mantener a niñas, niños y adolescentes que llegan sin acompañamiento en detención.

A este respecto, y retomando el tema del interés superior de la niñez, las *Directrices del ACNUR para para determinar el interés superior del niño* establecen que: “Con respecto a actuaciones relativas a niños de la competencia del ACNUR, tales como la inscripción, la provisión de cuidado temporal adecuado, o la búsqueda de familiares, el principio del interés superior exige que el ACNUR evalúe, con carácter previo, cuál es el interés superior y haga de él una consideración primaria. Aunque es importante para todos los niños de la competencia del ACNUR, los niños no acompañados y separados, requieren una atención especial a la hora de identificar su interés superior, dados los riesgos especiales a los que se enfrentan”.²

El ACNUR contempla tres situaciones para realizar la determinación del interés superior con respecto a niños que se encuentren bajo su competencia: la identificación de soluciones duraderas para niños refugiados no acompañados y separados; las medidas de cuidado temporal para niños no acompañados y separados que se encuentran en las situaciones excepcionales, así como la posible separación de un niño de sus padres contra la voluntad de éstos.

Según la legislación mexicana, cualquier funcionario del INM o del gobierno que reciba una solicitud verbal o por escrito de asilo de un migrante de cualquier edad debe remitirla a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la agencia de refugiados de México. Sin embargo, tal como asevera dicho resumen ejecutivo, “Niños que podrían cumplir los criterios para recibir asilo afrontan múltiples obstáculos a la hora de presentar su solicitud desde el momento en que son detenidos por el INM”.³

Es por lo anterior que debe buscarse que la Secretaría de Gobernación logre proveer asesoría para aquellas niñas, niños y adolescentes que son detenidos y

¹ “Puertas cerradas. El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central”, *Human Right Watch*, marzo 31 de 2016, <https://www.hrw.org/es/report/2016/03/31/puertas-cerradas/el-fracaso-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninos-refugiados-y>

² *Directrices del ACNUR para para determinar el interés superior del niño*. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados, 2008, p. 20.

³ *Op. Cit.*.

que pueden entrar en los supuestos que establece la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

En el ámbito del derecho comparado, encontramos ejemplos claros de otros países que permiten esta clase de acompañamiento institucional, permitiendo a las niñas, niños y adolescentes no acompañados contar con una asesoría legal que les permita saber si cumplen las condiciones para realizar las solicitudes respectivas para ser considerados refugiados. En Bolivia, por ejemplo, encontramos la Ley No 251 de 2012 - Ley de Protección a Personas Refugiadas, que en su artículo 33. (SOLICITUD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES). establece que “I. Las niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus padres o tutores, podrán presentar su solicitud de refugio por sí mismos, debiendo la CONARE⁴ coordinar con la entidad pertinente de protección de sus derechos y el nombramiento de un defensor o tutor”.

En el caso de Uruguay, el artículo 36 de la Ley sobre el Estatuto de Refugiado No. 18.076 (Niños, niñas o adolescentes no acompañados), establece que “Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar y a que se reconozca su condición de refugiado, en forma independiente a las personas que ejercen su representación legal.

Cuando la solicitud sea realizada por un niño, niña o adolescente no acompañado, **la Secretaría Permanente le asegurará la designación de asistencia letrada obligatoria dándole trámite en forma prioritaria.** Asimismo, deberá comunicar el hecho en forma inmediata al Juez de Familia quien adoptará las medidas pertinentes”.

En el caso de México, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establece que: “Artículo 20. Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar **el otorgamiento de asistencia institucional** a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, **niñas, niños y adolescentes**, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.

Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En ningún momento las niñas, niños o adolescentes solicitantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, serán privados de la libertad en estaciones migratorias o lugares habilitados. **En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés**

⁴ Comisión Nacional del Refugiado.

superior conforme a lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”.

A pesar de lo anterior, la ley no es clara en establecer cuál es el acompañamiento institucional que podrán contar aquellas personas en situación especial que puedan ser candidatas a formular una solicitud para ser consideradas refugiadas, lo que requiere de una formulación precisa que otorgue esta responsabilidad a la autoridad encargada de la materia, esto es, la Secretaría de Gobernación.

De igual forma, al hacer la determinación del interés superior de niñas, niños y adolescentes, es importante enfatizar que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, establece, en su artículo 96, que **“Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes”**, por lo que debe inferirse la necesidad de contar con mecanismos que ayuden a garantizar que estas personas puedan contar con asesoría para, en su caso, realizar la solicitud correspondiente y poder obtener asesoría durante el procedimiento.

Ley de Migración	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.	Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.
Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la	Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la

<p>Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.</p>
<p>En el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes, la atención diferenciada se prestará con independencia de su situación migratoria, y no podrá condicionarse o restringirse al inicio, suspensión o continuidad de trámite administrativo o judicial alguno. Dicha atención deberá prestarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>En el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes, la atención diferenciada se prestará con independencia de su situación migratoria, y no podrá condicionarse o restringirse al inicio, suspensión o continuidad de trámite administrativo o judicial alguno. Dicha atención deberá prestarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su Reglamento y demás disposiciones aplicables</p>
	<p>Asimismo, para el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familiares, la Secretaría deberá garantizar que estos tengan un acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, incluyendo la provisión de asesoría jurídica y otro tipo de</p>

	asistencia adecuada en la preparación y la presentación de sus solicitudes, cuando estas sean procedentes en términos de lo dispuesto por las leyes aplicables.
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me es grato someter a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de **DECRETO por el que se adiciona el párrafo cuarto del artículo 73 de la Ley de Migración.**

ARTICULO ÚNICO: Se adiciona el párrafo cuarto del artículo 73 de la Ley de Migración para quedar como sigue:

Artículo 73. La Secretaría deberá implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

Para tal efecto, la Secretaría podrá establecer convenios de coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes migrantes, la atención diferenciada se prestará con independencia de su situación migratoria, y no podrá condicionarse

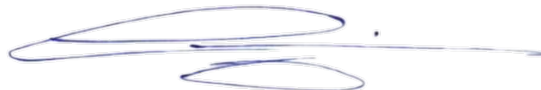
o restringirse al inicio, suspensión o continuidad de trámite administrativo o judicial alguno. Dicha atención deberá prestarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, su Reglamento y demás disposiciones aplicables

Asimismo, para el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados de sus familiares, la Secretaría deberá garantizar que estos tengan un acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, incluyendo la provisión de asesoría jurídica y otro tipo de asistencia adecuada en la preparación y la presentación de sus solicitudes, cuando estas sean procedentes en términos de lo dispuesto por las leyes aplicables.

TRANSITORIOS

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

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los veinte días del mes de abril de 2020.



**Roberto Juan Moya Clemente
Senador de la República**

