INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.

CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
LXI LEGISLATURA

EDUARDO LEDESMA ROMO, diputado integrante de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto con base a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

México como país de origen, tránsito y destino de migrantes concentra una de las fronteras con mayor afluencia migratoria, tan sólo la frontera norte, con más de tres mil kilómetros, registra anualmente cerca de 1.5 millones de cruces de migrantes indocumentados y la frontera sur con 1,149 kilómetros registra cerca de 300 mil entradas irregulares.

En los flujos migratorios hay cada vez más niñas, niños y adolescentes que viajan solos para cruzar la frontera de Estados Unidos de América. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estos menores de edad viajan solos para reunirse con sus familiares, para mejorar su nivel de vida a través de un trabajo o por el deseo de escapar de la violencia familiar o de la explotación sexual.

Desafortunadamente en su intento por llegar a Estados Unidos, la niñez migrante no acompañada puede sufrir diversas violaciones a sus derechos humanos como maltrato institucional en el momento de la repatriación o ser víctima de la delincuencia.

Según el Instituto Nacional de Migración, en el año 2008 más de 32,000 niños, niñas y adolescentes que migraron fueron repatriados desde Estados Unidos a México. De éstos, **18,192** viajaban solos. Al mismo tiempo, en ese mismo año 5,204 niños centroamericanos fueron repatriados desde México a sus países de origen; de ellos, **3,565** viajaban solos. Los principales países de procedencia eran Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua [1].

En cuanto a la atención a los niños, niñas y adolescentes que viajan solos y fueron repatriados, la Red de Albergues de Tránsito a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, reporta un creciente número de niños, niñas y adolescentes atendidos en los últimos años, pasando de 7,620 en 2001 a 21,366 en 2007 y las cifras se elevan de manera significativa cada año.

El aumento del flujo migratorio de niñas, niños y adolescente no acompañados por el territorio nacional, evidencia la necesidad de proteger a este grupo vulnerable no por su calidad de migrantes sino por su calidad de niñas y niños.

La Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración ha adoptado diversas medidas para velar por el respeto de sus derechos, mediante la firma de convenios con el Sistema DIF y con los consulados de los países de origen.

Asimismo, desde el 30 de marzo de 2007, se instaló la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niñas, Niños y Adolescentes y Mujeres Migrantes para crear mecanismos integrales de protección para los niños y niñas migrantes, de la cual derivó la puesta en marcha del “Modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados”.

En 2008 se crearon los Oficiales de Protección a las Infancias (OPIS), que son funcionarios del Instituto Nacional de Migración capacitados para garantizar la protección de los derechos de la niñez migrante no acompañada en las fronteras norte y sur del país.

La creación de una Red de Albergues de Tránsito para garantizar los derechos de los niños migrantes no acompañados, la cual está integrada por albergues públicos y privados que brindan atención integral especializada como recepción, valoración médica, social y psicológica, alojamiento, alimentación y vestido.

La publicación en el DOF, el 7 de octubre de 2009 de las Normas para el Funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración o la Circular No. 001/2010, por la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

La mesa, la Red de Albergues, los OPIs, la publicación de disposiciones administrativas constituyen avances importantes en la protección de los derechos humanos de los migrantes menores de edad. Sin embargo, existen temas pendientes para lograr un absoluto respeto de sus derechos en los procesos de repatriación y retorno, por ello para nosotros los legisladores debe ser una prioridad que los menores de edad migrantes y repatriados reciban un trato digno y respetuoso durante su estancia en México.

Al respecto, en el Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en su misión a México [2], se estable en la parte conducente "no resulta claro de las visitas realizadas a los refugios y las estaciones migratorias gubernamentales que los niños reciban protección en la medida necesaria mientras están bajo la custodia de las autoridades mexicanas o durante el proceso de retorno. Esto plantea cuestiones acerca de la duración de la estancia, los procedimientos de deportación, la relación con los funcionarios consulares y las medidas de reintegración y rehabilitación".

En el mismo Informe se señala "aunque el Relator Especial acoge con satisfacción los múltiples esfuerzos realizados por el Gobierno de México para centrarse en la protección de los derechos humanos de los niños migrantes, incluidos los menores no acompañados, no deja de expresar varias preocupaciones. En primer lugar, no resulta claro que exista una política uniforme a nivel federal o en los distintos Estados para proteger a los niños migrantes."

La complejidad de los flujos migratorios, así como la condición de país emisor, receptor y tránsito de migrantes, exige promover reformas a la Ley General de Población, que respondan a los avances en materia de derechos humanos que se han dado a nivel internacional, particularmente en la protección de los derechos de la infancia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido objeto de reformas que han incorporado estándares internacionales de derechos humanos, entre los que destacan, los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. Sin embargo, estas reformas no se han visto reflejadas en la Ley General de Población.

La Convención sobre los Derechos del Niño [3], que es vinculante para nuestro país, establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos enunciados en la Convención y asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción sin distinción alguna. Asimismo, dispone que "en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las *autoridades administrativas* o los *órganos legislativos*, *una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño* (artículo 3, párrafo 1).

En este sentido, se propone reformar la Ley General de Población para establecer como obligación de las autoridades migratorias la atención del interés superior del niño en cualquier medida que adopten, toda vez que la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a nuestro país a adoptar "todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la propia Convención."

En el pasado periodo ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados aprobó diversas reformas a la Ley General de Población en materia de derechos humanos, las cuales constituyen un gran avance como respuesta a las múltiples violaciones de derechos humanos que se presentan en las estaciones migratorias para alojar a los extranjeros cuya internación se haya autorizado de forma provisional, o que deban ser expulsados y/o repatriados, y que se han hecho públicas a través de Organizaciones no Gubernamentales o a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

No obstante las reformas recientemente aprobadas en la Cámara de Diputados, aún falta por atender lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como algunas de las observaciones del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en su misión a México en 2008, o la observación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 2006 sobre la necesidad de un sistema de protección para los menores migrantes no acompañados en el que se garantica el respeto al principio del interés superior del niño o lo señalado en las Recomendaciones formuladas en el Informe del Grupo de Trabajo del Mecanismo de Examen periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en materia de migración [4], en el sentido de que nuestro país debe "velar por el pleno disfrute de los derechos de los migrantes en el territorio del Estado, promulgando leyes e impartiendo formación a los funcionarios competentes (A-79)" y "dar prioridad a las recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (A-80)".

En este sentido, y acorde con lo dispuesto en el artículo 4 constitucional, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Americana de Derechos Humanos se propone mejorar el desempeño de las autoridades migratorias para el ejercicio efectivo de los derechos de la niñez migrante, en particular de la no acompañada, por la vulnerabilidad propia de su condición de infante que adquiere gran preocupación en las estaciones migratorias y lugares habilitados y que están a cargo del Instituto Nacional Migración.

En las cuales, según reportes de organizaciones no gubernamentales, se han documentado diversas violaciones a los derechos humanos de los migrantes como "la discrecionalidad en acciones del personal del Instituto Nacional de Migración Policía Federal, Ejército y Policía Estatal; actos de discriminación, violación al derecho a la salud, a la alimentación, nula información sobre los derechos dentro del procedimiento administrativo-migratorio; falta de asistencia legal, privación de

libertad de solicitantes de la condición de refugiado, entre otras, que demuestran que el gobierno mexicano está incumpliendo sistemáticamente con obligaciones contraídas en diversos instrumentos internacionales, y con el respeto a garantías consagradas en la constitución mexicana" [5].

Las reformas atienden a la protección de los niños, niñas y adolescentes que por alguna razón lleguen a ser alojados en una estación migratoria y que no pueda ser canalizados a una institución especializada, en cuyo supuesto se deberá resolver su situación atendiendo en todo momento al interés superior del niño, a fin de que cuenten con todas las condiciones que sean necesarias para atender su situación de vulnerabilidad.

Para tal efecto, se propone reformar los artículos 71 y 73 de la Ley General de Población, en cuya reforma se considera el dictamen recientemente aprobado en la Cámara de Diputados.

Artículo 71. …

En el aseguramiento, traslado y alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias, expulsiones o repatriaciones, se respetarán y protegerán sus derechos humanos, con arreglo a las garantías individuales que establece la Constitución [6].

En las estaciones migratorias, los empleados de la Secretaría de Gobernación atenderán en todo momento al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, con especial referencia al menor extranjero no acompañado, de acuerdo con lo previsto en la legislación nacional y tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.(reforma propuesta en esta iniciativa)

Las estaciones migratorias deberán contar con instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento de los migrantes, proveyéndoles lo necesario para su estancia temporal, así como adoptar las medidas pertinentes de conformidad con los recursos disponibles [7].

Artículo 73.- Las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración a las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de esta Ley, **con pleno respeto a los derechos humanos de todo individuo que se encuentre en territorio nacional, independientemente de su situación migratoria con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes migrantes extranjeros no acompañados.**

En concordancia con las reformas anteriormente propuestas, se propone sancionar al servidor público que no atienda el interés superior del niño con la destitución. Para tal efecto, se propone reformar el artículo 113, en cuya redacción se toman en cuenta las reformas aprobadas en el pasado periodo ordinario de sesiones en la Cámara de Diputados y que disponen en la parte conducente:

Artículo 113. Los empleados de la Secretaría de Gobernación serán sancionados con suspensión de empleo hasta por treinta días o destitución en caso grave, cuando:

I. a III. …

IV. No expidan la cédula de identidad a la persona que se presente con los documentos requeridos o retenga indebidamente dicha cédula una vez expedida;

V. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, y

VI. Cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos de las personas que se encuentran sujetas a esta ley.

Cuando a través de actos u omisiones se violen los derechos humanos de menores de edad, la sanción consistirá en la destitución del empleado responsable de la violación. (Reforma que se propone en esta iniciativa)

Finalmente se propone reformar el artículo 144 de la Ley General de Población para que los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a la Ley, se destinen a la promoción de prácticas exitosas para la atención de niños migrantes no acompañados, para garantizar mejores condiciones en las estaciones migratorias como la atención especial a niñas, niños y adolescentes migrantes mediante la sensibilización sobre menores no acompañados.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, integrante del Partido Verde Ecologista de México en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE MENORES MIGRANTES.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 71, 73, 113 y 144 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

"Artículo 71. …

En el aseguramiento, traslado y alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias, expulsiones o repatriaciones, se respetarán y protegerán sus derechos humanos, con arreglo a las garantías individuales que establece la Constitución.

En las estaciones migratorias, los empleados de la Secretaría de Gobernación atenderán en todo momento al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, con especial referencia al menor extranjero no acompañado, de acuerdo con lo previsto en la legislación nacional y tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

Las estaciones migratorias deberán contar con instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento de los migrantes, proveyéndoles lo necesario para su estancia temporal, así como adoptar las medidas pertinentes de conformidad con los recursos disponibles.

Artículo 73.- Las autoridades que por ley tengan a su mando fuerzas públicas federales, locales o municipales, prestarán su colaboración a las autoridades de migración cuando éstas lo soliciten, para hacer cumplir las disposiciones de esta Ley, **con pleno respeto a los derechos humanos de todo individuo que se encuentre en territorio nacional, independientemente de su situación migratoria con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, en cuyo caso se deberá atender en todo momento al interés superior del menor, de acuerdo con la protección de los derechos de la infancia en el orden jurídico mexicano.**

Artículo 113. Los empleados de la Secretaría de Gobernación serán sancionados con suspensión de empleo hasta por treinta días o destitución en caso grave, cuando:

I. a III. …
IV. No expidan la cédula de identidad a la persona que se presente con los documentos requeridos o retenga indebidamente dicha cédula una vez expedida;
V. Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria, sin autorización de la Secretaría de Gobernación, y
VI. Cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos de las personas que se encuentran sujetas a esta ley.

Cuando a través de actos u omisiones se violen los derechos humanos de menores de edad, la sanción consistirá en la destitución del empleado responsable de la violación.

Artículo 144.- Los ingresos que la Federación obtenga efectivamente de multas por infracción a esta Ley, se destinarán **en un cincuenta por ciento a la creación de un fondo para que la Secretaría de Gobernación garantice en las estaciones migratorias atención especializada a menores de edad migrantes, con especial referencia a los no acompañados y para que el resto se destine** a la formación de fondos para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal que realice las funciones de servicios migratorios.

Sólo ingresarán a los citados fondos el importe de las multas efectivamente pagadas y que hubieren quedado firmes, salvo que por Ley estén destinados a otros fines. La distribución de los fondos se hará en los términos que el Reglamento de esta Ley señale.

TRANSITORIOS

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, durante el segundo receso del primer año de ejercicio de la LXI Legislatura, a los siete días del mes de julio del año dos mil diez.

Dip. Eduardo Ledesma Romo

[1] www.unicef.org/mexico

[2] Véase Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, sr. Jorge Bustamante. Misión a México (9 a 15 de marzo de 2008) A/HRC/11/7/Add.2

[3] Firmada por México el 21 de septiembre de 1990 y ratificada el 5 de mayo de 1993.

[4] Durante la sesión del Grupo de Trabajo del Mecanismo de Examen Periódico Universal, el Gobierno de México aceptó las recomendaciones contenidas en el párrafo 93 del Informe del Grupo de Trabajo (A/HRC/11/27). Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. 10 de febrero de 2009.

[5] Informe “Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI, Tapachula Chiapas” del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C. 1 de marzo de 2010.

[6] Dictamen aprobado en la Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2010.

[7] Dictamen aprobado en la Cámara de Diputados el 18 de marzo de 2010.