

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES; Y DE MIGRACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA LETICIA ESPINOSA RIVAS E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada María 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 General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y 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 2017, el número de migrantes alcanzó la cifra de 258 millones, mientras que en 2015 la cifra fue de 244 millones y en el año 2000 de 173 millones. Un dato importante a señalar es que, en 2017, existían 36.1 millones de niños migrantes, que representaron el 13.99% del total de migrantes.

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.

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 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),² 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 Vulnerabilidad,³ nuestro país se 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 2018,⁴ elaborado por la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, en el 2018 se presentaron 138 mil 612 eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, representando un 47% más respecto del 2017. De este total, el 22.88% eran menores de 18 años.

Recientemente, el número de personas en condición irregular presentadas ante el Instituto Nacional de Migración (INM), de enero a abril del 2019, se incrementó considerablemente, esto debido a los flujos migratorios procedentes de Centroamérica, principalmente de Honduras, que ingresaron los primeros meses del año.⁵ Datos de la UPM señalan que en ese periodo se registraron 53 mil 544 eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria, de los cuales 15 mil 208 fueron menores de 18 años, es decir, el 28.40%.⁶ De los más de 15 mil menores, 7 mil 564 se encontraban no acompañados, es decir, el 49.73%.

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 reiterada 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 1, 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, respetarán 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 éstos 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. De tal suerte, el propósito de la presente iniciativa es establecer mecanismos que permitan salvaguardar, de mejor forma, 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.

Si bien 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), con el objetivo de privilegiar su estancia en lugares donde se le proporcione la atención adecuada, se le informe con claridad sobre sus derechos y se le brinde los servicios de representación y asistencia jurídica que requiera y que un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá estar presente en estas entrevistas, sin perjuicio de las facultades que le corresponden al representante legal o persona de confianza del niño, niña o adolescente, las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados siguen enfrentando los procesos administrativos migratorios en la misma situación de soledad, por lo que se propone que la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes acompañe a las niñas, niños y adolescentes en estos procesos.

Además, el mismo Instituto también establece que, en circunstancias excepcionales, los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados pueden llegar a ser alojados temporalmente en una estación migratoria, en tanto se les traslada a las instalaciones del DIF. En ese caso, se les deberá asignar un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos por lo que se propone que este espacio, además de que esté separado de los adultos, sea apropiado y adaptado para las necesidades de las niñas, niños y adolescentes. Por último, se propone que el personal asignado a las áreas en donde ellos se alojan sean de sexo femenino.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y de la Ley de Migración.

Primero. Se adiciona el artículo 92 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 92 Bis. En todo momento del proceso administrativo migratorio las niñas, niños y adolescentes estarán siempre en presencia de quien ejerza la patria potestad o tutela, en caso de que ésta sea deficiente, omisa o contraria al interés superior de la niñez, se hará en presencia de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Segundo. Se reforma la fracción XIV del artículo 109, el artículo 110; y se adicionan los artículos 25 Bis y 112 Bis a la Ley de Migración, para quedar como sigue:

25 Bis. Los servidores públicos del Instituto 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 Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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 especializado y capacitado en la protección de la infancia y 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 , será exclusivamente del sexo femenino.

Artículo 112 Bis. En todo momento del proceso administrativo migratorio las niñas, niños y adolescentes estarán siempre en presencia de quien ejerza la patria potestad o tutela, en caso de que ésta sea deficiente, omisa o contraria al interés superior de la niñez, se hará en presencia de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en su calidad de Representante en Suplencia, de conformidad con lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Transitorio

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

Notas

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

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

3
http://www.politicamigratoria.gob.mx/esmx/SEGOB/Prontuariopoblaciones_migrantes_condiciones_vulnerabilidad

4
http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2018.pdf

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

6 http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Extranjeros_presentados_y_devueltos

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2019.

Diputada María Eugenia Leticia Espinosa Rivas