

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y 21 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL ROCÍO BANQUELLS NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, diputada María del Rocío Banquells Núñez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con 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 sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político **para garantizar una representación legal especializada y efectiva** en todos los procesos judiciales o administrativos en que sean parte niñas, niños y adolescentes así como para realizar **entrevistas con personal especializado** a niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad.

A efecto de dar debido cumplimiento a lo mandado en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, expongo lo siguiente:

Planteamiento del problema por resolver

Nuestro país atraviesa una de las crisis migratorias más complejas de los últimos años. Según la Organización Internacional para las Migraciones, en adelante OIM, “la crisis migratoria es un término que describe los flujos migratorios complejos y generalmente a gran escala, así como los patrones de movilidad ocasionados por una crisis que suelen traer consigo considerables vulnerabilidades para las personas y comunidades afectadas...”¹

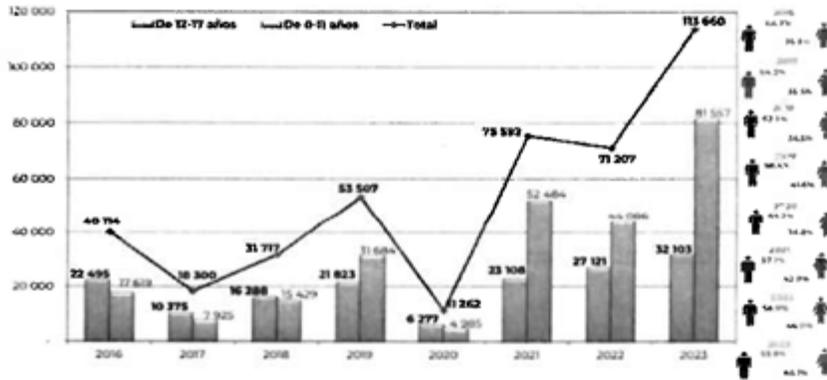
México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, que dejaron sus lugares de origen debido a múltiples factores como el desempleo, violencia en sus diversas modalidades, inseguridad alimentaria, amenazas ambientales o climáticas, por reunificación familiar o la esperanza de encontrar una vida mejor, pese a las grandes vulnerabilidades a que son expuestos durante su tránsito por territorio nacional sin documentos migratorios con el objetivo de llegar a los Estados Unidos de América principalmente.

Dentro del aumento del flujo migratorio, se ha evidenciado también un aumento en el número de niñas, niños y adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados que llegan a México en contexto de movilidad. Según la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación se registraron 113,660 casos durante 2023 conforme a la siguiente estadística:

Flujo de NNA extranjeros canalizados por el INM, según sexo y principales países de origen, enero – diciembre 2023. Eventos.²



Flujo de menores extranjeros canalizados por el INM, según grandes grupos de edad, 2016-diciembre 2023.^P Eventos



Se refiere a la cantidad de personas extranjeras en busca de migración regular a las que se les inició un expediente en la Administración Migratoria Inmigrante (AM) ante el Instituto Mexicano de Migración (IMM) por el sistema de migración regular y fueron dirigidas a los albergues de la red por parte del organismo. Información preliminar.
Fuente: Unidad de Datos e Migración, Registro e Identidad de Personal, INM, con base en el Reporte Mensual de Estadísticas Migratorias 2024 (diciembre 2023).

Ahora bien, según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en adelante COMAR, durante el año 2023, así como enero y febrero de 2024, solicitaron refugio 37029 niñas, niños y adolescentes acompañados y 1546 niñas, niños y adolescentes no acompañados.

Solicitudes por DELEGACIÓN, NNA ACOMPAÑADOS Y NO ACOMPAÑADOS (2023 ene – feb 2024) ³

*Solicitantes por DELEGACIÓN, NNA ACOMPAÑADOS (2023- Ene-Feb 2024)

DELEGACION	2023		ene-feb 2024		Total 2023	Total Ene-Feb 2024
	NNA/FEM.	NNA/MASC.	NNA/FEM.	NNA/MASC.		
Baja California	372	329	12	15	701	77
CDMX	2,563	2,640	223	250	5,202	473
Chiapas (Tapachula)	9,824	10,307	1,617	1,679	20,128	3,286
Chiapas (Palenque)	1,196	1,218	62	76	2,414	188
Jalisco	54	78	22	17	132	39
Nuevo León	161	174	34	29	335	63
Sabido	58	44	9	14	102	23
Tabasco	1,072	1,166	200	179	2,238	379
Veracruz	597	702	35	53	1,299	91
Total general	15,897	16,657	2,717	2,762	32,650	4,679

AÑO	NNA ACOMPAÑADOS		TOTAL
	NNA/FEM.	NNA/MASC.	
2023	15,897	16,657	32,550
ene-feb 2024	2,217	2,762	4,679

*Solicitantes por DELEGACIÓN, NNA NO ACOMPAÑADOS (2023- Ene-Feb 2024)

DELEGACION	2023		ene-feb 2024		Total 2023	Total Ene-Feb 2024
	NNA/FEM.	NNA/MASC.	NNA/FEM.	NNA/MASC.		
Baja California	20	14	6	1	34	7
CDMX	44	51	6	6	95	12
Chiapas (Tapachula)	372	524	39	38	896	77
Chiapas (Palenque)	49	82	8	8	131	16
Jalisco	3	4	-	-	7	0
Nuevo León	8	12	2	5	20	7
Sabido	1	3	1	1	4	2
Tabasco	60	99	8	20	159	28
Veracruz	15	13	0	3	28	3
Total general	572	822	70	82	1,024	132

AÑO	NNA/NO ACOMPAÑADOS		TOTAL
	NNA/FEM.	NNA/MASC.	
2023	572	822	1,394
ene-feb 2024	70	82	152

Los datos presentados son preliminares, pueden cambiar informando y no son definitivos.

El número de solicitantes, no necesariamente es el número de solicitudes en trámite, todo vez que puede haber duplicados o algunas de ellas se encuentran aún en promoción.

(Datos al cierre de febrero del 2024)

Según el informe de actividades del año 2022, la “Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha manifestado en diversos informes especiales, recomendaciones y pronunciamientos su preocupación e inquietud por la situación de vulnerabilidad que atraviesan los grupos de personas que se encuentran en situación de migración, tanto nacionales como extranjeros, particularmente aquellos que están en una situación migratoria irregular. Dicha condición los expone a situaciones de vulnerabilidad en la cual son más propensos para ser víctimas del crimen organizado, de secuestros, de trata de personas, de explotación laboral y sexual, maltrato, así como a ser víctimas de la delincuencia común, de situaciones climáticas extremas, de accidentes en tren, o marítimos, así como carreteros, de no acudir a los servicios de salud por miedo a la detención y deportación y de ser sujetos de abusos de autoridad trayendo como consecuencia violaciones a sus derechos humanos.

“De acuerdo con las quejas que esta Comisión Nacional ha recibido, las principales autoridades relacionadas con presuntas violaciones de derechos humanos en contra de personas migrantes son las siguientes:

- Instituto Nacional de Migración (INM)
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)
- Policía Federal (PF)
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Procuraduría General de la República (PGR)
- Secretaría de Marina (Semar)
- Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)

- H. Ayuntamiento de Orizaba, Veracruz
- Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Chiapas
- Comisión Nacional de Seguridad

Los principales derechos vulnerados por las autoridades son los siguientes:

- **El derecho a la seguridad jurídica (faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones)**
- El derecho a la protección de la salud (omitir proporcionar atención médica)
- El derecho al trato digno (acciones y omisiones que transgreden los derechos de las y los migrantes y sus familiares)
- El derecho a la integridad y seguridad personal (trato cruel, inhumano o degradante)
- El derecho a la igualdad (omitir prestar atención médica)
- El derecho de petición (omitir dar respuesta a la petición formulada por cualquier persona en ejercicio de su derecho)
- El derecho a la libertad (detención arbitraria)” (énfasis añadido)⁴

Ahora bien, la iniciativa presente se basa fundamentalmente en las consideraciones emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 400/2020.

Antecedentes del caso:

“1. ***** es un adolescente migrante no acompañado de nacionalidad hondureña. Según los datos que obran en el expediente, en septiembre de 2016 solicita el reconocimiento de su condición de refugiado en México debido a que en su país de origen sufría de amenazas por parte de pandillas, así como de un contexto de violencia familiar que ponía en riesgo su vida, libertad e integridad.

2. Después del procedimiento correspondiente, en enero de 2017, la autoridad mexicana en materia de asilo –la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)– a través de su delegación en Chiapas, resuelve no reconocer la condición de refugiado ni otorgar protección complementaria al quejoso.

3. Posteriormente, ***** promueve, por derecho propio, juicio de amparo indirecto en contra de diversas autoridades en materia migratoria, de atención a refugiados y de niñez, de quienes reclama una serie de omisiones que, en general, están orientadas a señalar la falta de adopción de medidas reforzadas de protección a su favor, **así como una actuación y acompañamiento jurídico inadecuado en el desarrollo de su procedimiento de solicitud de la condición de refugiado.**

4. En la demanda, manifiesta que tales omisiones vulneran en su perjuicio los derechos de infancia en contextos de movilidad internacional, el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, al debido proceso y a la integridad física y psicológica, lo cual lo ha colocado en una situación de grave riesgo en su derecho a la vida.”

Los problemas jurídicos planteados a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistieron en:

1. Determinar si el sobreseimiento decretado por el juez de distrito fue correcto y se dictó conforme los estándares del derecho a la tutela judicial efectiva de la infancia migrante no acompañada.

2. Si, en el caso, las autoridades responsables en materia migratoria, de atención a refugiados y de protección a niños, niñas y adolescentes cumplieron con los parámetros de regularidad constitucional en su seguimiento del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado del quejoso, de acuerdo con la protección reforzada que exige el interés superior de la niñez.

Respecto al punto 2, si bien, la Primera Sala efectúa un análisis de fondo sobre diversas omisiones de **las autoridades responsables en materia migratoria, de atención a refugiados y de protección a niños, niñas y adolescentes**, para efectos de esta iniciativa nos enfocaremos únicamente a las consideraciones sobre la importancia de **garantizar una representación legal especializada y efectiva y entrevistas especializadas** atendiendo al Principio de Interés Superior de la Niñez.

La Primera Sala, en su considerando 253 al 258 señala:

“253. En el informe Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados, la Comisión Interamericana comparte la consideración del relator especial sobre derechos humanos de los migrantes cuando señala que “los Estados tienen la obligación de garantizar que cualquier niño o niña involucrado en procedimientos migratorios tiene derecho a recibir asistencia jurídica gratuita”. Además, destaca la importancia de que toda la niñez migrante, incluso cuando esté acompañada por un padre o tutor legal, pueda obtener su propio abogado/a y tener acceso independiente al de sus padres y/o madres.

254. Esta asistencia o representación jurídica debe ser efectiva y adecuada.

Con ello, la representación tiene que cumplir con las condiciones necesarias para que el niño, niña y adolescente sea asistido jurídicamente de forma adecuada a su edad. Por lo tanto, resulta necesaria tanto su especialidad, como que realice actos jurídicos efectivos, en todas las diligencias en que aquél intervenga.

255. En efecto, la Corte Interamericana en el caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador ha señalado que **el nombramiento de un abogado/a solo para cumplir con una formalidad procesal equivale a no contar con defensa técnica, siendo imperante que el representante actúe de manera diligente para proteger las garantías procesales** y con ello evitar que sus derechos se vean lesionados.

256. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha desarrollado una doctrina garantista del derecho a una representación efectiva otorgándole un contenido material. Desde el caso *Ártico vs. Italia* ha sostenido que el Convenio Europeo no está destinado a garantizar derechos teóricos o ilusorios, sino derechos prácticos y efectivos, esto es, que se permita a las partes acceder a ellos, requiriendo para ello una representación material y técnicamente efectiva.

257. **La representación especializada** y efectiva de niñas, niños y adolescentes, conforme a la legislación nacional e internacional vigente **no se agota con el mero nombramiento de algún funcionario de una institución especializada** como lo son las procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes.

258. La **especialización** de un representante en los procesos administrativos o judiciales en donde participen personas sin la mayoría de edad **no se acredita únicamente por su adscripción a una autoridad especializada, sino que la misma debe materializarse en un conjunto de acciones que permitan una**

defensa efectiva de niñas, niños y adolescentes y la exigencia del cumplimiento de los estándares internacionales más básicos aplicables a personas menores de edad.”

En el considerando 326, la primera Sala concluyó que “la omisión de otorgar al quejoso una representación jurídica especializada que le acompañara y defendiera diligentemente durante todo el procedimiento, así como la omisión de realizar entrevistas de elegibilidad en condiciones adecuadas y por personal especializado que permitieran identificar las condiciones objetivas de riesgo que justifican la necesidad de protección internacional –como es el reconocimiento de la calidad de refugiado– vulnera en perjuicio del quejoso sus derechos fundamentales al interés superior de la infancia, al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, al debido proceso y al principio de no devolución, previsto en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.”⁵

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

La presente iniciativa posee asidera convencional y constitucional.

Base Convencional

El artículo 22 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece: “Los Estados parte adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.”

Base Constitucional

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en junio de 2011 logró, entre otras cosas, el reconocimiento de la más alta jerarquía en el orden jurídico mexicano a las normas de derechos humanos reconocidas en los tratados internacionales, fortaleciendo así la protección de los derechos a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la cual en la parte que nos interesa señala:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Cabe destacarse la Contradicción de Tesis 293/2011, que consiste en una interpretación del artículo primero constitucional, a través de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales constituyen el “parámetro de control de la regularidad constitucional”, que es un conjunto de derechos que no se relacionan en términos jerárquicos y que

gozan de supremacía constitucional, a partir del cual se deben analizar los actos y normas que integran el sistema jurídico de nuestro país, **considerando a la persona como centro de protección y estableciendo las pautas interpretativas en la materia.**

Consecuentemente la presente iniciativa tiene como finalidad fortalecer el marco legal para garantizar que las procuradurías de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes les otorguen una **representación legal especializada y efectiva** que les permita contar con información integral acerca de los procedimientos que les serán instaurados; interponer los recursos procedentes; solicitar medidas de protección y obtener evidencia para su caso, en general velar por el cumplimiento del debido proceso; y que las autoridades migratorias Instituto Nacional de Migración y Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realicen **entrevistas con personal especializado** a niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad, para constatar su situación de riesgo y sus necesidades de protección internacional a fin de determinar su Interés Superior, y con ello cumplir con el marco convencional y constitucional vigente en dicha materia.

Presento el siguiente cuadro para dar claridad a lo que se plantea reformar:

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4 ...</p> <p>I al XXI...</p> <p>XXII. Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;</p> <p>XXIII al XXXI...</p>	<p>Artículo 4...</p> <p>I al XXI...</p> <p>XXII. Representación Coadyuvante: La representación legal especializada y efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;</p> <p>XXIII al XXXI...</p>

LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO

<p>Artículo 21...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se</p>	<p>Artículo 21...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se</p>
--	--

<p>encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, pudiendo estar acompañado por su representante legal.</p>	<p>encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, debiendo estar acompañado por su representante legal y para el caso de entrevistas a niñas, niños y adolescentes, deberán ser practicadas a través de personal especializado.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXII del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y último párrafo del artículo 21 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Artículo Primero. Se reforma la fracción XXI del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 4...

I al XXI...

XXII. Representación Coadyuvante: **La representación legal especializada y efectiva** de niñas, niños y adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, que, de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público;

XXIII al XXXI...

Artículo Segundo. Se reforma el último párrafo del artículo 21 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; para quedar como sigue:

Artículo 21...

...

...

...

Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, **debiendo** estar acompañado por su representante legal **y para el caso de entrevistas a niñas, niños y adolescentes, deberán ser practicadas a través de personal especializado.**

Transitorios

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

Notas

1 Organización Internacional para las Migraciones. Qué es una crisis migratoria y como atenderla integralmente. Consultable en: <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/que-es-una-crisis-migratoria-y-como-atenderla-integralmente>

2 Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria. “Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México.” Consultable en: http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadística/NNA/NNYA_Sintesis_ene-dic_2023.pdf

3 Secretaría de Gobernación. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Estadísticas Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/902746/02_FEBRERO_MUJERE_S_Y_NNA_2024.pdf

4 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe de actividades 2022. Consultable en: <https://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

5 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Amparo en revisión 400/2020. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-03/AR-400-2020-21032023.pdf

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2024.

Diputada María del Rocío Banquells Núñez (rúbrica)