

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA, EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS.

Las suscritas, senadoras **GABRIELA CUEVAS BARRON, ANA GABRIELA GUEVARA, MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ y DOLORES PADIerna LUNA**, integrantes de la LXII Legislatura del Senado de la República, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8 numeral 1, fracción I, 164 numeral 1, 169 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en materia de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados y separados, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos años, diversas agencias internacionales, organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos de diversos ámbitos, han trabajado arduamente no sólo para dar mayor visibilidad al tema de la migración, sino para humanizar el trato que deben recibir las y los migrantes que se encuentran en territorio nacional. Especialmente, han concentrado sus esfuerzos -por tratarse de una situación paradigmática de la realidad migratoria del país y regional- en dotar de mayor eficacia a los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes migrantes no acompañados y separados (NNA), menores de 18 años que se encuentran en México separados de sus padres y que no están al cuidado de alguien que ostente su representación legal.¹

Los peligros y las adversidades que enfrentan los NNA son aún mayores que las que enfrentan los adultos porque se encuentran desprotegidos, luchando contra barreras culturales, ideológicas y a veces de idioma. Esta es una realidad dolorosa porque año con año viajan miles de NNA desde Centroamérica a México para poder llegar a Estados Unidos, principal destino de dicho flujo migratorio, por múltiples razones. Muchos van en busca de sus familiares, otros aspirando a mejores oportunidades de desarrollo y otros más escapando de situaciones de violencia, inseguridad, conflictos internos y violación masiva de derechos humanos.

Esto convierte a la migración infantil en uno de los temas más delicados que debemos colocar en la agenda legislativa con la urgencia e importancia que amerita. En este sentido, los legisladores debemos diseñar un andamiaje legal que asegure la protección y el respeto de los derechos de los NNA durante su estadía, tránsito y eventual repatriación a sus países de origen, de manera que se cumpla lo establecido en la normativa internacional de protección de la niñez y en específico la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

¹ Se ha definido a los niños no acompañados como aquellos “niños que han sido separados, tanto de sus progenitores como del resto de sus parientes y que no se hallen al cuidado de un adulto que, por ley o costumbre, sea el responsable de ello”. A los niños separados se les define como “aquellos separados de ambos progenitores, o de su previo cuidador por ley o costumbre, pero no necesariamente de otros parientes. Puede tratarse, por tanto, de niños acompañados por otros miembros adultos de la familia”. Véanse las *Directrices Generales Inter-Agenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados*, elaborados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité Internacional de Rescate, Save the Children del Reino Unido y Visión Mundial Internacional, Ginebra 2004. Disponible en: <http://www.unhcr.org/4098b3172.html>.

Ciertamente, en los últimos años hemos dado pasos significativos en esta materia. Con la publicación de la nueva Ley de Migración logramos incorporar algunos principios de primera importancia en el andamiaje legal, como el de la unidad familiar y el de la valoración y determinación del interés superior del niño. Sin embargo, en la misma Ley se advierten algunas disposiciones que limitan o contradicen postulados que han sido reconocidos en el ámbito internacional. Al respecto, el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, realizaron un estudio para examinar la situación de los derechos humanos de los NNA en la frontera entre México y Guatemala en el que se señalan, en términos generales, las siguientes deficiencias de la política migratoria:

“La política de detención y repatriación es la respuesta que el Estado da, por excelencia y casi con exclusividad, frente al fenómeno complejo, diverso y multidimensional de la migración de niños, niñas y adolescentes. Este enfoque repercute sin duda de manera negativa en derechos y garantías básicas (...)

Estas violaciones pueden resumirse en las siguientes: repatriaciones y detenciones arbitrarias; inexistencia de programas que aseguren garantías elementales de debido proceso; restricciones al derecho al asilo; deficiencias de la protección consular; falta de mecanismos eficaces de atención integral a víctimas de delito, incluyendo víctimas de trata y otros delitos en el tránsito, y víctimas de violencia en el país de origen (...).²

Deficiencias e insuficiencias como las apuntadas nos dejan ver que aún faltan muchos retos por vencer. Por ello, y teniendo en cuenta que la niñez migrante es un grupo que está expuesto a circunstancias lamentables que ponen en riesgo su vida y su desarrollo, esta iniciativa busca protegerlos de los abusos que llegan a padecer por el deficiente diseño institucional que se encuentra en la Ley de Migración y en su reglamento.

Urge que empecemos a observar este fenómeno desde los ojos de la niñez y no desde los fines de la política migratoria, pues antes de ser migrantes son niños que requieren de una protección especial por parte del Estado mexicano.³ Sólo de esta manera podremos diseñar mecanismos que verdaderamente permitan evitar las injusticias y la discriminación que tienen que soportar durante su travesía.

Bajo este marco, las propuestas aquí contenidas buscan armonizar las políticas y las leyes mexicanas con los instrumentos internacionales en materia de derechos de la infancia. En específico, se pretende diseñar un marco legal en el que las acciones del gobierno relacionadas con la infancia y la adolescencia en el contexto de la migración, se ciñan a los principios reconocidos en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares y en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Debemos tener claro que el pensamiento jurídico ha evolucionado enormemente en cuanto a los derechos de la niñez y nuestro país no puede quedarse atrás. Es importante que nos alejemos de la visión que hasta ahora persiste “de los niños migrantes como objetos de protección –en los ámbitos de la beneficencia, la caridad o la asistencia– y de reconocerlos, de una vez, como sujetos de derecho pleno que deben disfrutar

2 *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México- Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, Pablo Ceriani (coord.), Universidad Nacional de Lanús y Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Editorial Fontamara, México 2013, p. 20.

3 *Looking at migrant children and children impacted by migration through a child protection lens 2012*,

de todas sus garantías”.⁴ Tomando esto en cuenta, las propuestas que contiene esta iniciativa se sustentan en los siguientes principios reconocidos a nivel internacional:

I. Principio de interés superior de la niñez

La Ley de Migración contempla ya el interés superior de la niñez como uno de sus principios rectores. Sin embargo, no contiene disposiciones para hacer operativo dicho principio. De hecho, el diseño y la manera en que se desarrollan las etapas del procedimiento para determinar el interés superior de los niños se relegaron a las disposiciones reglamentarias, mismas que se publicaron el 28 de septiembre de 2012 con serias incongruencias y deficiencias.

Entre las críticas que se han realizado al Reglamento resalta el hecho de que los niños quedan “bajo la custodia” del Instituto Nacional de Migración (INM), órgano que además tiene la facultad de iniciar el procedimiento administrativo para resolver la situación migratoria de los niños y deportarlos.⁵ Pero además de eso, el artículo 172 del referido reglamento señala que “en todos los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, *el Instituto valorará su interés superior*, a través de personal especializado y capacitado en la protección y derechos de la infancia quienes les practicarán una entrevista”.

Por obvias razones, esta reglamentación no ha sido bien recibida por agencias internacionales ni organizaciones de la sociedad civil. Si bien los Oficiales de Protección a la Infancia (OPIS) tienen una formación especializada en derechos de la niñez, realmente son agentes migratorios que no deberían contar con facultades para decidir el destino de los niños, pues como ha señalado la sociedad *Ririki Intervención Social*, las capacitaciones que reciben los OPIS “no son suficientes para que éstos obtengan un grado de sensibilidad y capacidades necesarias para comunicarse con los NNA migrantes no acompañados”. Además de ello, los OPIS se encuentran conflictuados al tratar de determinar el interés superior del niño porque pertenecen a una institución que privilegia la repatriación y la política de migración sobre el interés superior de los NNA.⁶ Por si fuera poco, los OPIS realizan muchas veces una doble función: por la mañana pueden ser agentes de migración y por la tarde se dedican a ser OPIS con la misma remuneración, situación que evidentemente desalienta su labor.

Por ello, se propone que en lugar de que el INM continúe determinando el interés superior de los NNA, sea una Comisión plural la que se encargue de definir las medidas de corto y mediano plazo que permitan asegurar su integridad, sus derechos y su desarrollo en condiciones dignas y adecuadas, tomando como base la evaluación del interés superior.⁷ Esta Comisión, que se denominará “**Comisión Especializada**”

4 Gallo Campos, Karla Irendira, *Niñez Migrante: Blanco fácil para la discriminación*, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Boca del Río, Veracruz, junio de 2005, p. 137. Disponible en <http://www.cednna.oaxaca.gob.mx/pdf/biblioteca/migracion/mig10.pdf>.

5 A ello se agrega la confusión que generó la modificación del artículo 112 de la Ley de Migración (publicada el 4 de junio de 2013), que dispone lo siguiente: “Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto quedará bajo la responsabilidad (sic) y se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos”; redacción que no aclara qué autoridad es la responsable de los niños migrantes: si el propio Instituto, el DIF o alguna otra.

6 Cfr. *Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados en México: Reporte para la discusión “Los derechos de los niños en el contexto de la migración internacional” para el Día de la Discusión General el 28 de septiembre de 2012*. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion2012/SubmissionsDGDMigration/AlianzaMX.pdf>

7 Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que “la determinación del interés superior del niño debe comenzar con una evaluación de las circunstancias específicas que hacen que el niño sea

para la Determinación del Interés Superior de la Niña, Niño y Adolescente” (en adelante “la Comisión”), estará conformada por representantes de organizaciones civiles, por personal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente y representantes de las dependencias gubernamentales cuya competencia pueda ayudar a proporcionarles una protección integral acorde a su interés. Quienes integren esta Comisión deberán ser profesionales especializados en cuestiones relacionadas con el desarrollo del niño y el adolescente.

Tomando en cuenta que “la responsabilidad de implementar el principio del interés superior es, ante todo del Estado, de conformidad con sus obligaciones jurídicas internacionales”,⁸ se establece que los defensores de derechos humanos podrán participar en las reuniones y emitir opiniones sobre cada caso, pero las decisiones quedan en manos de los entes gubernamentales, quienes deberán solicitar la opinión de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) cuando se involucren a niños, niñas y adolescentes que puedan ser solicitantes de asilo.

Además, esta iniciativa establece que la Comisión deberá atender las recomendaciones que, en cumplimiento de sus respectivos mandatos, realicen las agencias internacionales especializadas en temas de derechos humanos e infancia como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Así, bajo el esquema propuesto, la Comisión tendrá la obligación de elaborar un dictamen en el que fundamente, explique y justifique la determinación que adopte en cada caso, pues no podemos seguir permitiendo que las decisiones importantes que afecten a los NNA se tomen de manera arbitraria o automática, ya que prácticamente todos los NNA centroamericanos son repatriados a su país de origen sin que medie una evaluación exhaustiva de su situación y sin que se respeten las garantías procesales.

Por ello, la referida Comisión contará con las siguientes facultades y obligaciones que han sido recomendadas por el Comité de los Derechos del Niño respecto a los elementos que deben tenerse en cuenta al evaluar y determinar el interés superior del niño y al trato que debe darse a los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen:⁹

- 1) Determinar con carácter prioritario la condición de menor no acompañado o separado tan pronto como las autoridades tengan conocimiento de su ingreso en el país;
- 2) Determinar, en caso de ser necesario, la edad del NNA. Para ello, se tomará en cuenta su aspecto físico pero también su madurez psicológica. Esta evaluación se realizará con base en criterios científicos, consideraciones de género, de origen étnico y cultural, evitando en todo momento cualquier violación a su integridad física y respetando su dignidad humana. En caso de duda, la Comisión presumirá que las personas son menores de edad;
- 3) Realizar entrevistas para atender la situación concreta de los NNA, allegándose de elementos sobre su identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, localización de sus padres u otros miembros de la familia, así como sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica;

único”. Véase la *Observación General No. 14. (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*.

⁸ *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, mayo 2008, p. 26. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf.

⁹ Véase *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*; y *Observación General No. 14. sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*.

4) Facilitar la entrega a los NNA de documentos personales de identidad y coordinar con los respectivos consulados el comienzo de la localización de sus parientes. No se entablará contacto alguno con la representación consular si se detecta que el niño es posible solicitante de refugio y, en el supuesto de que no sea posible determinar la nacionalidad del menor, se iniciarán los trámites para su reconocimiento como apátrida;¹⁰

5) Asegurar que se respete la garantía del debido proceso en los términos que se detallan más adelante. De esta manera, se busca atender la recomendación del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR

respecto a que los Estados deben utilizar procedimientos adecuados para determinar los intereses superiores del niño bajo los siguientes parámetros: facilitar la participación del niño sin discriminación alguna; atender sus opiniones en función de su edad y su madurez; contar con funcionarios especializados; y equilibrar todos los factores del caso para que se llegue a la mejor opción.¹¹

Sólo conjuntando esfuerzos entre las instituciones gubernamentales y los organismos nacionales e internacionales, será posible atender las particularidades y las condiciones específicas que nos permitirán brindar una atención integral a las NNA, ya que el dolor, la incertidumbre y el miedo son sentimientos que los acompañan durante todo el proceso migratorio. Muchos “son objeto de abuso, discriminación, segregación, rechazo, engaño y maltrato, además de estar en una condición de inseguridad física y jurídica que puede derivar en accidentes, enfermedades, alejamiento familiar, explotación laboral, trata, tráfico o enganchamiento en la comisión de delitos”.¹² Por ello, es importante tener en cuenta que en el contexto de la migración el interés superior del niño debe considerarse con base en las circunstancias individuales de cada persona para garantizar sus derechos, independientemente del estatus migratorio en el que se encuentren.

II. Principio de no devolución

En estricto cumplimiento a lo dispuesto en la CDN, el Estado mexicano debe comprometerse a no trasladar a los NNA a un país donde haya motivos para pensar que existe un peligro real de daño que pueda llegar a afectarlos o a conculcar sus derechos fundamentales.

En este sentido, la implementación del interés superior del niño debe evitar que se hagan devoluciones de NNA sin hacer una investigación detallada y profunda de las razones de su migración, tomando en cuenta que hay múltiples razones y motivos por los que migran. Hay niños, niñas y adolescentes que migran para acceder a mejores oportunidades educacionales y laborales, otros lo hacen para reunirse con sus familiares y varios más porque se ven forzados a migrar (ya sea que quieran escapar del abuso o la violencia en el hogar, evitar un matrimonio a temprana edad, o bien, huir de situaciones de violencia que los coloca como potenciales víctimas de diversos delitos). A veces, por razones como estas, la reunión familiar en el país de origen no siempre favorece el interés superior del niño.

A pesar de que son diversos los factores que empujan a los NNA a salir de sus comunidades, las estadísticas oficiales revelan que “la amplísima mayoría de niños y niñas migrantes son repatriados a sus

¹⁰ Estas disposiciones se retoman de lo señalado en la Circular No. 001/2010, emitida por la Secretaría de Gobernación, en la que se instruye el procedimiento para la atención de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

¹¹ *Conclusión No 107 sobre los niños en situación de riesgo*, 58º Período de sesiones, 2007. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/5642>.

¹² *Op. Cit.*, Gallo Campos, Karla, p. 135.

respectivos países de origen, sin que su situación particular haya sido valorada previamente sobre la base del principio de interés superior del niño”.¹³

Por todo ello, se propone otorgar a la Comisión antes referida la obligación de evaluar el riesgo que corre este sector de la población teniendo en cuenta cuestiones como la edad, el sexo y aspectos particulares de vulnerabilidad como el estado físico y psicosocial, así como los factores que los orillan a salir de su lugar de origen (*push and pull factors*). Esto permitirá asegurar que el interés superior del niño esté siempre salvaguardado y que su retorno al país de origen se decida atendiendo a dicho interés.

Además, esta iniciativa propone que en caso de existir riesgo razonable de que en el país de origen los NNA vean vulnerados sus derechos, el Estado mexicano deberá reconocer su condición de refugiado. En este caso, se atenderá positivamente la solicitud hecha por el niño o sus padres para entrar en el territorio nacional o salir de él, a fin de garantizar la unión familiar y descartar su detención en una Estación Migratoria.

De igual manera, y siguiendo las recomendaciones hechas por UNICEF, la Comisión sólo podrá decidir sobre el posible retorno de los NNA tomando en cuenta, entre otras cuestiones, las siguientes: la seguridad personal y socioeconómica que encontrará el niño a su regreso; las opiniones del niño manifestadas a lo largo del procedimiento administrativo y también las de quienes le atienden; la continuidad en la educación del niño y la existencia de mecanismos para su atención individual; el nivel de integración del niño en el país de acogida y el período de ausencia de su país de origen; así como el derecho del niño a preservar su identidad, nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.¹⁴

En este sentido, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que “el retorno al país de origen podrá decidirse, una vez ponderados debidamente el interés superior del menor y otras consideraciones, si estas últimas están fundadas en derechos y prevalecen sobre el interés superior del menor [...] Los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior”.¹⁵

III. Garantía del debido proceso

Si bien la Ley de Migración reconoce la garantía del debido proceso durante el procedimiento administrativo migratorio, actualmente no existen mecanismos concretos que garanticen el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el acceso a la justicia, o incluso la participación de los NNA en el proceso. Al respecto, es preciso señalar que el debido proceso debe ser reconocido a todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de su condición migratoria o de su edad. Sin embargo, es necesario que se adopten medidas que permitan adecuar las garantías sustantivas y procesales que exigen los estándares internacionales a las condiciones específicas de los NNA.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños y niñas el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran [...], la adopción

13 *Op. Cit., Niñez detenida. Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*, p. 13.

14 *Op. cit., La Travesía. Migración e infancia*, pp. 26 y 27.

15 Citado en *Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe. Estándares jurídicos básicos y líneas de acción para su protección*, Universidad Nacional de Lanús – UNICEF, Víctor Abramovich (Dirección), Pablo Ceriani (coordinación) y Leonardo Franco (Consultor académico), febrero 2009, p. 48.

de ciertas medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías”.¹⁶

Por ello, en esta iniciativa se propone adicionar un artículo 74 Bis a la Ley de Migración con la finalidad de puntualizar los criterios mínimos que deben cumplir las autoridades mexicanas al momento de llevar a cabo un procedimiento migratorio en el que estén involucrados NNA. De esta manera, se plantean las siguientes acciones:

- Brindarles acceso rápido y gratuito a asistencia jurídica, médica y psicológica. El Instituto Federal de Defensoría Pública realizará la defensa jurídica de los NNA a fin de defender sus intereses y asegurar su bienestar con apego a los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo. La asistencia médica y psicológica quedará a cargo de las instituciones estatales de salud.
- Nombrarles un tutor, a título gratuito, en cuanto se determine su condición de menor no acompañado o separado de su familia. Al tutor se le consultará de las medidas que se adopten en relación con el menor para que defienda sus intereses y asegure su bienestar. Si el NNA solicita asilo o inicia procesos o actuaciones administrativas o judiciales se le nombrará también un representante legal.¹⁷ Tanto el tutor como el representante legal, en su caso, deberán contar con los conocimientos necesarios especializados en atención de la infancia.
- Garantizar su derecho a la participación, es decir, que tengan derecho a expresarse y a ser oídos, pero también a que se les informe de los asuntos, las opciones y las posibles decisiones que pueden adoptar las autoridades. Al respecto, es importante tomar en cuenta dos cosas: por un lado, que la edad de un niño no puede determinar la importancia de sus opiniones y, en consecuencia, que es necesario tener en cuenta su madurez y su capacidad de comprender; y, por otro lado, que “no se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad”, como puede ocurrir en una Estación Migratoria. Por ello, las personas “que tengan contacto con niños deben estar capacitados para entablar una comunicación adecuada con ellos, contar con procedimientos accesibles y apropiados y con recursos para comunicarse con los niños en su propio idioma”.¹⁸
- Proporcionarles un intérprete si así lo requieren y entablar contacto con la representación consular que corresponda, salvo que se detecte que el niño, niña o adolescente es posible solicitante de refugio.
- Obligar al Estado a desarrollar planes de formación y capacitación para abogados, jueces y otros agentes del sistema de administración de justicia y autoridades competentes en el área migratoria, con especial énfasis en derechos humanos y, más específicamente, en derechos de los niños y derechos de personas migrantes;

¹⁶ *Opinión Consultiva OC-17/02, Condición Jurídica y Derechos de los Niños*, citado en Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe.

¹⁷ *Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, Comité de los Derechos del Niño, 39º período de sesiones, septiembre de 2005.

¹⁸ *Op. cit. La travesía. Migración e infancia*. Al respecto, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece lo siguiente:

“1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”.

- Permitir que las organizaciones civiles y los organismos internacionales revisen, sin restricciones, las condiciones de vida y alojamiento de los NNA.

Si continuamos sin establecer estas garantías procesales elementales, las medidas de devolución o retorno voluntario de NNA seguirán siendo en realidad “decisiones más cercanas a una expulsión o deportación”.¹⁹ Y esto es particularmente importante para los NNA que solicitan asilo, quienes optan por desistir de su petición y acogerse al retorno “voluntario” debido a la desesperación que les ocasiona el encierro, “la demora en la resolución sobre su solicitud y la ausencia de información y de medidas de atención psicológica adecuada”.²⁰

IV. Principio de no detención

A la fecha, la privación de la libertad ha sido la única respuesta que el Estado mexicano ha dado ante la irregularidad migratoria de los NNA en lugar de implementar medidas alternativas a la detención. De hecho, los niños son canalizados a centros que no cumplen con los estándares que se han fijado a nivel internacional, como en la Estación Migratoria Siglo XXI de Tapachula, Chiapas, donde se detienen a casi todos los NNA que son identificados a lo largo del territorio mexicano. Ahí se ha observado que los niños se encuentran prácticamente todo el día a disposición de agentes del INM; que permanecen la mayor parte del día en el comedor y el patio; y que permanecen 12 horas encerrados en la habitación (de 20 a 8 horas). Además, se han detectado deficiencias en la prestación de servicios básicos como alimentación, atención sanitaria y asistencia psicológica, “circunstancias que agravan la situación privativa de la libertad, causando un daño particularmente grave en el caso de niños y niñas”.²¹

Por ello, es indispensable que los legisladores cambiemos la perspectiva con la que se formuló la Ley de Migración, que erradiquemos el carácter punitivo de las actuaciones de gestión migratoria y que, en lugar de eso, diseñemos medidas que estén alineadas con los estándares internacionales, estableciendo que la detención de los NNA sea un último recurso (por el menor tiempo posible y sólo en casos excepcionales).

Al respecto, UNICEF ha señalado algunas alternativas, como alojar a los NNA en centros de protección social que no sean cerrados, albergarlos en instituciones de atención social que les brinden una protección integral, o fijar medidas que aseguren su presencia en las diferentes etapas de los procesos administrativos y judiciales que estén ligados a su ingreso o residencia en el país. En todo caso, se ha señalado que los programas de alojamiento deben tener como objetivo la atención y no la privación de libertad de los NNA.

En atención a lo anterior, esta iniciativa propone que no se prive de libertad a los NNA en las estaciones migratorias (o cualquier otro lugar habilitado por el INM) y que, en lugar de ello, se les aloje en instituciones reguladas y cobijadas bajo una institución pública de protección de la niñez y no dedicada al control migratorio. Todo ello en el marco de lo señalado en la CDN, instrumento que especifica las responsabilidades que tienen los Estados respecto a quienes han sido despojados de su familia:

“Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

¹⁹ *Op. cit., Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala*, p. 15.

²⁰ *Ibid.*, p. 24.

²¹ *Cfr. Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México- Guatemala*, p. 22.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. **Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la**

kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico”.

Con base en lo anterior, se plantea la creación de los “**Centros de Atención y Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes**” que estarán a cargo de los DIF estatales y cuyo objetivo será que los NNA gocen en todo momento del derecho a la salud, a la atención médica y a la asistencia pública.

Los NNA mantendrán contacto constante con sus parientes o su tutor, y tendrán derecho a recibir tratamiento médico y atención psicológica, así como asistencia jurídica. Además, se garantizará que durante y después de la valoración y determinación de su interés superior, tengan derecho a recibir enseñanza, al esparcimiento y al juego según lo dispuesto en los artículos 28 y 31 de la CDN.²²

Adicionalmente, se facilita el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), de las OSC y de los organismos internacionales en la vigilancia del funcionamiento de dichos Centros mediante medidas como las siguientes:

- Se otorga a la CNDH la facultad de supervisar y monitorear permanentemente las condiciones de vida, el respeto de las garantías de debido proceso y otros derechos de los NNA, sobre la base de su interés superior, así como la de realizar recomendaciones para mejorar y optimizar el funcionamiento de los “Centros de Atención y Protección Integral para Niños, Niñas y Adolescentes”.
- Se faculta a la CNDH a recibir las denuncias que efectúen los NNA sobre malos tratos y otras prácticas contrarias al interés superior del niño, al interior de los Centros de Atención y Protección Integral y, en su caso, hacerlos del conocimiento de la autoridad competente e iniciar las actuaciones administrativas y/o judiciales que correspondan.
- Se garantiza que entidades defensoras de derechos humanos y asociaciones pro migrantes, así como organismos internacionales, puedan ingresar de manera permanente en los Centros de Atención.

V. Información NNA

A pesar de los esfuerzos que se han realizado por el gobierno mexicano, sorprende que aún persiste una falta de información cuantitativa y cualitativa respecto a los NNA migrantes no acompañados. Este tema es particularmente sensible porque la falta de datos duros impide el diseño de políticas públicas integrales que nos permitan atacar las problemáticas de este sector de la población.

Los datos más relevantes con los que cuenta el gobierno se limitan a las estadísticas que elabora la Unidad de Política Migratoria respecto al número de NNA detenidos y repatriados a su país de origen. Sin embargo, no se genera información relacionada con las condiciones en las que se encuentran ni con el perfil socioeconómico. Más aún: la información que generan diversos actores, como el propio INM y los consulados, es heterogénea y presenta notables diferencias.²³

²² Cfr., *La travesía. Migración e infancia*, p. 25.

²³ *Ibíd.*, p. 11.

Lo ideal sería que los actores que interactúan cotidianamente con los NNA como el personal del DIF, los OPIs, los organismos internacionales, el propio INM y las OSC produzcan y concentren información sustantiva y relevante que permita evaluar y modificar las medidas que se adopten en la materia.

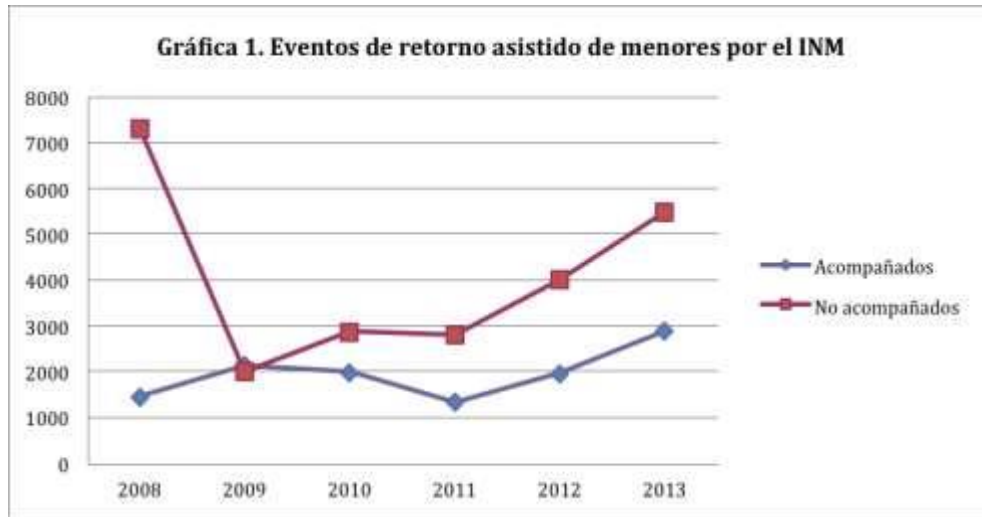
Por esta razón, se propone la creación de un Registro Único Interinstitucional que será administrado por el DIF nacional, tomando en cuenta que de esta manera se generará, difundirá y garantizará información relevante desde una visión de protección de la infancia para avanzar en el diseño, la implementación, articulación y evaluación de políticas públicas.

Al respecto, es importante señalar que bajo ninguna circunstancia se podrán dar a conocer los datos personales de los NNA y que en todo momento se protegerá la confidencialidad de su vida privada conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la ley de la materia. De esta manera garantizaremos la confidencialidad de los registros y la protección de la vida privada de los NNA, en sintonía con las recomendaciones hechas por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 6.

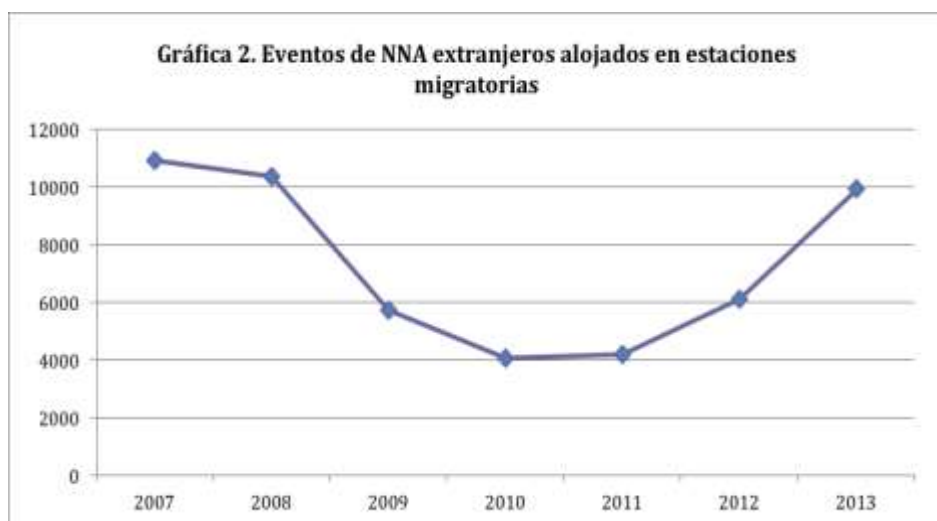
Compañeros legisladores:

Es preocupante la proporción de NNA migrantes no acompañados que ingresan a nuestro país y más preocupante aún que la cifra se está incrementando. Según datos de la Unidad de Política Migratoria, el número de niños extranjeros no acompañados devueltos por la autoridad migratoria presentó un incremento significativo al pasar de 2 mil 801 en 2011 a 4 mil en el año 2012 y a 5 mil 477 en 2013 (véase Gráfica 1).

La dimensión del problema también se observa en el número de NNA detenidos en estaciones migratorias. En la Gráfica 2 se aprecia que del año 2011 a la fecha se ha registrado un incremento muy significativo, pues del año 2011 al 2012 hubo un aumento de 46% en el número de niños que se alojaron en las estaciones del INM y del año 2012 al 2013 fue de 62%, al pasar de 6 mil a 9 mil 893.



Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas Migratorias. Disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Sintesis_Grafica



Fuente: Elaboración propia con base en las Estadísticas Migratorias. Disponibles en http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Sintesis_Grafica

Este es un tema que debemos discutir a profundidad y que no podemos postergar más. Es un tema que requiere medidas integrales y de fondo, que atiendan las distintas problemáticas por las que atraviesan los NNA a fin de dar prioridad a la política de protección integral de la infancia sobre la política migratoria.

Sólo si pensamos la migración como personas migrantes, y no como autoridades, estaremos en posibilidad de humanizar este fenómeno y de diseñar las herramientas necesarias para respetar la dignidad de los NNA, proteger su integridad y salvaguardar sus derechos. Sólo así mandaremos un mensaje lleno de esperanza y solidaridad a miles de personas que persiguen distintos sueños y anhelos al cruzar la frontera.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA, EN MATERIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se REFORMAN la fracción IV del artículo 20; las fracciones II y III del artículo 29; el último párrafo del artículo 54; el párrafo segundo del artículo 68; el párrafo segundo del artículo 99; el párrafo primero, las fracciones I y III, y el párrafo segundo de la fracción VI del artículo

112; y el último párrafo del artículo 120; se ADICIONAN las fracciones VI, VII, XVI, XXII y XXVII del artículo 3, recorriéndose las subsecuentes; y los artículos 49 Bis, 70 Bis, 113 Bis, 113 Ter, 113 Quáter y

113 Quintus; y se DEROGAN el párrafo segundo del artículo 74 y la fracción IV del artículo 112; todos ellos de la Ley de Migración para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por: I. a V. ...

VI. Centros de Atención: a los Centros de Atención y Protección Integral para Niñas, Niños y Adolescentes a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, para alojar temporalmente a los extranjeros menores de 18

años de edad que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se dictan las medidas de corto y/o largo plazo que correspondan, con base, en cada caso, en una evaluación del interés superior de la niñez;

VII. Comisión: a la Comisión Especializada para la Determinación del Interés Superior de la Niña, Niño y Adolescente;

VIII. Condición de estancia: a la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, en atención a criterios humanitarios o de solidaridad internacional;

IX. Constitución: a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Cuota: al número máximo de extranjeros para ingresar a trabajar al país ya sea en general por actividad económica o por zona de residencia;

XI. Defensor de derechos humanos: a toda persona u organización de la sociedad civil que individual o colectivamente promueva o procure la protección o realización de los derechos humanos, libertades fundamentales y garantías individuales en los planos nacional o internacional.

XII. Estación Migratoria: a la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria;

XIII. Extranjero: a la persona que no posea la calidad de mexicano, conforme a lo previsto en el artículo

30 de la Constitución;

XIV. Filtro de revisión migratoria: al espacio ubicado en el lugar destinado al tránsito internacional de personas, donde el Instituto autoriza o rechaza la internación regular de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos;

XV. Instituto: al Instituto Nacional de Migración;

XVI. Interés superior de la niñez: La obligación del Estado de proteger de manera primordial los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atendiendo a su protección y desarrollo armónico e integral.

XVII. Ley: a la presente Ley;

XVIII. Lugar destinado al tránsito internacional de personas: al espacio físico fijado por la Secretaría para el paso de personas de un país a otro;

XIX. Mexicano: a la persona que posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución;

XX. Migrante: al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación.

XXI. Niña, niño o adolescente migrante no acompañado: a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que no esté acompañado de un familiar consanguíneo **adulto** o persona que tenga su representación legal, **con independencia de su régimen de residencia;**

XXII. Niña, niño o adolescente migrante separado: a todo migrante nacional o extranjero niño, niña o adolescente menor de 18 años de edad, que se encuentre en territorio nacional y que se encuentre separado de sus padres o de la persona que tenga su representación legal, pero no necesariamente de otros parientes adultos, con independencia de su régimen de residencia;

XXIII. Oficina consular: a las representaciones del Estado mexicano ante el gobierno de otro país en las que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: proteger a los mexicanos que se localizan en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento;

XXIV. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

XXV. Protección complementaria: a la protección que la Secretaría otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

XXVI. Refugiado: a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente;

XXVII. Registro Único de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados: al Registro Interinstitucional que concentrará estadísticas e información cualitativa relacionada con el fenómeno migratorio de niñas, niños y adolescentes no acompañados;

XXVIII. Reglamento: al Reglamento de la presente Ley;

XXIX. Retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual;

XXX. Remuneración: a las percepciones que reciban las personas en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos por la prestación de un servicio personal subordinado o por la prestación de un servicio profesional independiente;

XXXI. Secretaría: a la Secretaría de Gobernación;

XXXII. Situación migratoria: a la hipótesis 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;

XXXIII. Tarjeta de residencia: al documento que expide el Instituto con el que los extranjeros acreditan su situación migratoria regular de residencia temporal o permanente;

XXXIV. Trámite migratorio: Cualquier solicitud o entrega de información que formulen las personas físicas y morales ante la autoridad migratoria, para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio

de carácter migratorio a fin de que se emita una resolución, así como cualquier otro documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento del Instituto, y

XXXV. Visa: a la autorización que se otorga en una oficina consular que evidencia la acreditación de los requisitos para obtener una condición de estancia en el país y que se expresa mediante un documento que se imprime, adhiere o adjunta a un pasaporte u otro documento. La visa también se puede otorgar a través de medios y registros electrónicos pudiéndose denominar visa electrónica o virtual. La visa autoriza al extranjero para presentarse a un lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar, según el tipo de visado su estancia, siempre que se reúnan los demás requisitos para el ingreso.

Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:... I. a III. ...

IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento; **salvo lo dispuesto en el artículo 113 Bis de esta ley;**

V. a X. ...

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas

Estatales DIF y al del Distrito Federal:... I. ...

II. Otorgar facilidades de estancia y garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados en tanto se resuelve su situación, con base en el interés superior de la niñez, conforme a lo previsto en los artículos 70 Bis, 112 y 113 Quintus de esta Ley;

III. Coadyuvar con defensores de derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a las y los migrantes que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de mayor vulnerabilidad como son los niños, niñas y adolescentes migrantes, y

IV. ...

Artículo 49 Bis. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia tendrá la obligación de diseñar y administrar las bases de datos, cuantitativos y cualitativos, que compondrán el Registro Único de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, el número de representantes legales y tutores asignados a estos menores, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros.

Durante los primeros cinco días de cada mes, el Instituto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal, enviarán al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la información que generen a fin de que se incorpore al registro a que alude el párrafo anterior.

Las autoridades tomarán en cuenta la información que les hagan llegar los defensores de derechos humanos para diseñar y evaluar las políticas que implementen con el propósito de proteger a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

Artículo 54. ... I. a VII. ...

...

...

Las cuestiones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de la protección complementaria y la determinación de apátrida, se regirán por lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y demás leyes aplicables. **En el caso de niños, niñas y adolescentes se respetarán los principios contemplados en el procedimiento de determinación del interés superior contemplado en esta ley.**

Artículo 68. ...

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias **o en los Centros de Atención para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados**, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 70 Bis. Durante el procedimiento administrativo migratorio los niños, niñas y adolescentes migrantes tendrán derecho:

I. Al debido proceso y asistencia consular, en los términos de lo dispuesto por el artículo 69 de esta ley;

II. A tener un tutor legal que será asignado por el Instituto Federal de Defensoría Pública de manera gratuita en cuanto se determine su condición de menor no acompañado o separado de su familia. El tutor realizará su defensa jurídica con apego a los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo. Si el menor solicita el reconocimiento de la condición de refugiado, o inicia procesos o actuaciones administrativas o judiciales, se le nombrará también un representante legal. Tanto el tutor como el representante legal, en su caso, deberán contar con los conocimientos necesarios especializados en atención de la infancia.

III. A tener acceso inmediato y gratuito a la asistencia médica y psicológica que se prestará por las instituciones estatales de salud;

IV. A expresarse y ser oídos, a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

V. A contar con un traductor o intérprete, en caso de que no hable o no entienda el español;

VI. A que la decisión sobre su alojamiento en los Centros de Atención conste por escrito y se encuentre debidamente fundada y motivada;

VII. A impugnar la legalidad de la privación de su libertad si se considera que se han incumplido las garantías procesales o no se ha llevado a cabo adecuadamente la evaluación del interés superior del niño.

VIII. A tener acceso a la información y servicios proporcionados por organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos, siempre que actúen de manera gratuita e independiente.

A fin de garantizar el debido proceso, las autoridades desarrollarán planes de formación y capacitación para abogados, jueces, organizaciones civiles y autoridades competentes en el área migratoria, con especial énfasis en derechos humanos y, más específicamente, en derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

Artículo 74. ... Derogado Artículo 99. ...

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. **En ningún caso, las niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados o separados, ni los niños, niñas y adolescentes que están junto a sus padres, serán alojados en estaciones migratorias.**

Artículo 112. Cuando alguna niña, niño o adolescente migrante no acompañado, sea puesto a disposición del Instituto, se deberá garantizar el respeto a sus derechos humanos, sujetándose particularmente a lo siguiente:

I. El Instituto procederá a canalizar de manera inmediata a la niña, niño o adolescente migrante no acompañado o separado a los **Centros de Atención**, donde se les **proporcionará** la atención adecuada mientras se resuelve su situación, de conformidad con el **procedimiento de determinación del interés superior de la niñez establecido en el artículo 113 Quintus de esta ley. La niña, niño o adolescente quedará bajo la custodia de la Comisión.**

Bajo ninguna circunstancia el Instituto llevará a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados a una estación migratoria, lo que únicamente podrá suceder en tanto se les traslada a las instalaciones a que hace referencia el párrafo anterior. En dicha estación deberá asignárseles un espacio específico para su estadía distinto al del alojamiento de los adultos. La autoridad deberá respetar en todo momento los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados previstos en el presente ordenamiento y la legislación aplicable;

II. ...

III. Se notificará al consulado del país de nacionalidad o residencia del niño, niña o adolescente, la ubicación **del Centro de Atención al** cual se le canalizó y las condiciones en las que se encuentre, salvo que a juicio del Instituto o a solicitud del niño, niña o adolescente pudiera acceder al asilo político o al reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso no se entablará contacto con la representación consular;

IV. Derogado.

V. ...

VI. ...

El retorno asistido de la niña, niño o adolescente migrante a su país de nacionalidad o residencia se realizará atendiendo al interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, con pleno respeto a sus derechos humanos y con la intervención de la autoridad competente del país de nacionalidad o residencia, **de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 70 Bis y 113 Quintus de esta ley.**

...

Artículo 120. ...

...

I.

II. ...

En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados **o separados** y el de víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional, no serán detenidos ni deportados y, atendiendo a su voluntad o al interés superior para garantizar su mayor protección **conforme al procedimiento establecido en el artículo 113 Quintus**, podrán sujetarse al procedimiento de retorno asistido o de regularización de su situación migratoria.

CAPÍTULO VIII

DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PARA LA DETERMINACIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑA, NIÑO Y ADOLESCENTE

Artículo 113 Bis. La Comisión es la instancia máxima de decisión en los procedimientos que involucren a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados.

Las resoluciones que emita la Comisión serán obligatorias para las autoridades federales que intervengan en estos procedimientos.

Artículo 113 Ter. La Comisión está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:

- I. Un representante de la Secretaría de Gobernación;**
- II. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;**
- III. Un representante del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;**
- IV. Tres representantes de instancias del Estado;**
- V. Tres defensores de derechos humanos;**

El representante de la Secretaría de Gobernación deberá tener un nivel mínimo de Subsecretario, el cual podrá designar un suplente quien en su caso deberá tener un nivel inmediato inferior o equivalente.

El representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos deberá tener un nivel mínimo de Visitador o su equivalente.

Los tres representantes de otras instancias del Estado tendrán un nivel mínimo de Subsecretario y podrán designar un suplente que deberá tener un nivel inmediato inferior. Estos representantes deberán tener la capacidad de proporcionar al niño, niña o adolescente una protección integral.

Los defensores de derechos humanos deberán ser profesionales especializados en los temas de derechos de la niñez y derechos de las mujeres vinculados al tema migratorio.

Artículo 113 Quáter. La Comisión contará con las siguientes atribuciones:

- I. Conocer y resolver en los términos de esta ley de los casos de niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados o separados;
- II. Revisar la atención que se le brinde a los niños, niñas o adolescentes migrantes no acompañados o separados que se encuentren en los Centros de Atención;
- III. De ser necesario, determinará la edad de las personas que presuntamente son menores de 18 años de edad. La determinación de la edad no tomará sólo en cuenta el aspecto físico de las personas, sino también su madurez psicológica y la evaluación se realizará con base en criterios científicos atendiendo al interés del niño y a consideraciones de género y de origen étnico y cultural. Se evitará en este procedimiento todo riesgo de violación de su integridad física, respetarán su dignidad humana y, en caso de duda, se presumirá que las personas son menores de edad.
- IV. Determinar el interés superior de la niñez de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 Quintus.
- V. Facilitar a los niños, niñas y adolescentes la entrega de sus documentos de identidad y coordinar con los respectivos consulados el comienzo de la localización de sus parientes, excepto en el caso de que pudieran acceder al reconocimiento de la condición de refugiado; y
- V. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 113 Quintus. En todos los casos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados o separados, la Comisión determinará su interés superior de manera pronta y expedita, mediante un procedimiento que se regirá bajo las reglas siguientes y atendiendo a las garantías reconocidas en el artículo 70 Bis de esta ley:

- I. En cuanto se tenga conocimiento de su presencia en territorio nacional, se determinará con carácter de prioritario su condición de niño no acompañado o separado, así como su edad en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 113 Quáter de esta ley;
- II. No deberá privarse de libertad a los migrantes no acompañados o separados menores de 18 años. En caso de ser necesario, y como opción valorada de acuerdo a su interés superior, se les brindará alojamiento en los Centros de Atención, mismos que tendrán como fundamento la atención y no la privación de libertad;
- III. El retorno de los niños, niñas y adolescentes a su país de origen no se efectuará si existen riesgos que resulten en la violación de los derechos fundamentales del niño. Para decidir sobre su posible retorno se tomará en cuenta, entre otras circunstancias: la seguridad personal y socioeconómica que encontrará el niño a su regreso; la existencia de mecanismos para su atención individual; sus opiniones manifestadas a lo largo del procedimiento administrativo y las de su tutor; su nivel de integración en el país y el período de ausencia de su país de origen; la continuidad en su educación; el derecho a preservar su identidad, nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares; y la atención a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.
Para el caso de niños, niñas y adolescentes que tengan necesidades de protección internacional y soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, se estará a lo previsto en la ley respectiva.
En ningún caso, el procedimiento para la determinación del interés superior sustituirá al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado;
- IV. Si la reunión familiar en el país de origen no favorece el interés superior del niño, sobre todo cuando existe el riesgo razonable de que en ese país se violen sus derechos humanos fundamentales, el Estado reconocerá el principio de no devolución y su condición de refugiado en los términos de la legislación correspondiente. De ser necesario, se atenderá la solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar o salir del territorio nacional y así garantizar la reunión de la familia;
- V. A fin de atender la situación concreta del niño, la Comisión realizará entrevistas con el objeto de allegarse de elementos sobre su identidad, país de nacionalidad o residencia, situación migratoria, la localización de sus padres o de otros miembros de la familia y sus necesidades particulares de protección, de atención médica y psicológica. En el supuesto de que no fuera posible determinarse la nacionalidad del menor, se iniciarán los trámites para su reconocimiento como apátrida;

VI. En cada caso se solicitará, a través de las oficinas consulares de sus países de origen, o de la Secretaría de Relaciones Exteriores en caso de que no tengan representación consular en México, información producida por organismos competentes respecto a sus condiciones familiares, comunitarias y otras pertinentes; y

VII. Cada decisión que se adopte durante el procedimiento, ya sea de forma o sustantiva, estará basada en el interés superior del niño.

Los defensores de derechos humanos participarán en las reuniones con voz pero sin voto. Las decisiones se tomarán por los entes gubernamentales, quienes solicitarán la opinión de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados cuando se involucren a niños, niñas y adolescentes que puedan solicitar asilo.

Para el mejor desempeño de sus funciones, la Comisión atenderá las recomendaciones que, en cumplimiento de sus respectivos mandatos, realicen organismos de las Naciones Unidas y otras agencias internacionales.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se REFORMAN el artículo 9; el párrafo segundo del artículo 20; el párrafo segundo del artículo 23; y el párrafo segundo del artículo 41; y se ADICIONA el párrafo tercero al artículo 6; todos ellos de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

...

Cuando exista el riesgo razonable de que en el país de origen los niños, niñas y adolescentes vean vulnerados sus derechos o tengan un fundado temor a ser perseguidos, el Estado mexicano reconocerá tanto su condición de refugiado como el principio de no devolución. En este caso, se atenderá la solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en su territorio o salir de él a fin de garantizar la reunión de la familia.

Artículo 9. En el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización y el desarrollo de la familia, así como el interés superior del niño, **siguiéndose las reglas contempladas en el procedimiento que para determinar el interés superior señala la Ley de Migración.**

Artículo 20. ...

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 el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior **de acuerdo a los principios señalados en la Ley de Migración.**

Artículo 23. ...

La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud. **En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, se estará a lo dispuesto en la Ley de Migración.**

...

Artículo 41. ...

Durante el procedimiento, el refugiado podrá promover por sí o a través de su representante legal. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el refugiado, pudiendo estar acompañado por su representante legal. **En el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, se estará a lo dispuesto en la Ley de Migración.**

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

SEGUNDO. El Ejecutivo Federal, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá las reformas reglamentarias correspondientes.

TERCERO. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para la construcción y operación de los Centros de Atención y Protección Social para Niños, Niñas y Adolescentes. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto también deberá destinarse a los cambios organizacionales y la capacitación de personal, tanto del Instituto Nacional de Migración como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, de los Sistemas Estatales DIF y del Distrito Federal.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República el primero de abril de 2014.

Senadora Gabriela Cuevas Barron

Senadora Ana Gabriela Guevara

Senadora Martha Elena García Gómez

Senadora Dolores Padierna Luna

LXII LEGISLATURA – SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO – SEGUNDO PERIODO ORDINARIO

JUEVES 3 DE ABRIL DE 2014. – GACETA: 115

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE ASUNTOS MIGRATORIOS Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.

<http://www.pan.senado.gob.mx/2014/04/sen-gabriela-cuevas-presenta-proyecto-de-decreto-que-reforma-la-ley-de-migracion-y-de-la-ley-sobre-refugiados-y-proteccion-complementaria-en-materia-de-ninas-ninos-y-adolescentes-migrantes-extranje/>