



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada, para su análisis y opinión del dictamen respectivo, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 80, 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedente Legislativo**" se da cuenta del trámite dado a la iniciativa materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la iniciativa**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Postulados de la propuesta**", se hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen, y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Valoración jurídica de la iniciativa**" se realiza un análisis limitado a la constitucionalidad y procedencia legal de la propuesta, independientemente de su viabilidad y necesidad.
- V. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

- VI. En el apartado denominado **“Régimen Transitorio”** se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VII. En el apartado denominado **“Impacto Regulatorio”** se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.
- VIII. En el apartado denominado **“Proyecto de Decreto”** se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 80, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo.

- a) Con fecha 13 de diciembre de 2018, el Diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
- b) La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, dispuso que se turnara dicha iniciativa a la Comisión de Gobernación y Población, para su análisis y dictamen.
- c) Con fecha 06 de febrero de 2019, fue turnada la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

- d) Se solicitó prórroga hasta el 31 de octubre de 2019, otorgada el viernes 26 de abril de 2019, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Contenido de la Iniciativa.

A. Postulados de la Propuesta

El diputado promovente refiere que el 19 noviembre de 2018 *más de tres mil migrantes rompieron una valla policial frente al portón que antecede la frontera entre Guatemala y México y un gran número de personas continuó su camino a la frontera con Estados Unidos.*

Ante estos acontecimientos, el relator de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, llamó a México y Estados Unidos a garantizar que se protegieran los derechos de los integrantes de la caravana de inmigrantes hondureños. El especialista de Naciones Unidas recordó que los tratados internacionales obligan a Estados Unidos a evaluar individualmente los casos de los migrantes antes de poder deportarlos e impiden la devolución colectiva.

El relator mencionó que no es posible que un Estado diga simplemente: ‘de ahora en adelante no voy a admitir a ningún inmigrante irregular’. Esa persona puede tener legítimo acceso a llegar a ser un refugiado o ser merecedor de protección internacional. El Estado no puede simplemente decir no”.

Hoy día, nos encontramos ante la mayor crisis de refugiados desde su creación en la Segunda Guerra Mundial, con 68 millones de personas obligadas a huir.

En comunicado conjunto de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores señalaron que al 23 de octubre autoridades mexicanas registraron mil 699 solicitudes de refugio, particularmente de niñas, niños y adolescentes, así como de mujeres. Esta cifra representa un incremento del 65 por ciento con relación al corte del pasado domingo 21 de octubre, cuando se registraron mil 28 solicitudes.

*Con respecto de la llamada determinación colectiva, se ha dicho que, aunque la condición de refugiado debe normalmente determinarse según cada caso particular, **se han dado asimismo situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de este grupo podían ser considerados individualmente como refugiados.***



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

*En situaciones de ese género **suele ser extremadamente urgente prestar asistencia** y, por razones meramente de orden práctico, puede resultar imposible proceder individualmente a la determinación de la condición de refugiado de cada miembro del grupo.*

Por eso se ha recurrido a la denominada «**determinación colectiva**» de la condición de refugiado, en virtud de la cual se admite, salvo prueba en contrario, que cada miembro del grupo es prima facie un refugiado. ⁵ Según lo anterior, las razones para la aplicación de este procedimiento son:

- *Grupos enteros de personas que podrían ser considerados individualmente como refugiados; –Urgencia de prestar asistencia; y*
- *Razones de orden práctico para facilitar trámites*

El promovente citando a la ACNUR concluye que la determinación colectiva de la condición de refugiado es una de las formas más rápidas de brindar protección y asistencia a personas migrantes, por lo que presenta la adición al artículo 11 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

B. Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que propone la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	DECRETO
Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interpósita persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de tres días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento.	Artículo 11. ...



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

<p><u>Sin Correlativo</u></p>	<p>El derecho a solicitar la condición de refugiado, en caso de que la Secretaría declare emergencia humanitaria por desplazamientos masivos de extranjeros a territorio nacional, sin que ello represente una amenaza a la seguridad nacional, la misma, podrá exentar o hacer más expeditos algunos de los trámites y plazos del procedimiento que establece esta Ley, de conformidad con la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p>
<p>Transitorio</p>	
	<p>Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

IV. Valoración jurídica de la Iniciativa.

Para determinar la viabilidad jurídica de la Iniciativa, previamente se estudia el marco convencional, el constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo, considerando lo siguiente:

En México, el reconocimiento de la condición de “refugiado” tiene como fundamento internacional el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo primero de nuestra Constitución reconoce de manera amplia y sin excepción que toda persona disfrutará de los derechos reconocidos por el Estado Mexicano y en los instrumentos internacionales suscritos por éste. Lo que significa que no sólo los mexicanos gozarán de dichos derechos, sino que toda persona, independientemente de su condición de extranjeros y con independencia de su condición jurídica, les serán respetados dichos derechos.

Bajo esta tesitura, el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establece:

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Considerando lo anterior, se procedió al análisis de la iniciativa en mérito, en los términos siguientes:

V. Consideraciones

La que Dictamina considera viable y oportuno el proyecto de decreto propuesto por el Diputado Fernando Luis Manzanillo Prieto, de conformidad con el siguiente razonamiento:

Primero. Si bien es cierto, la migración es inherente a la historia de la humanidad, en la actualidad se ha convertido en un tema trascendental y sumamente polémico en la agenda de los principales países receptores de dicho éxodo, debido a su impacto demográfico, económico, político y social.

Centroamérica es la región del continente más poblada y al mismo tiempo la más pobre de Latinoamérica. La que menos oportunidades de empleo tiene, la más inestable políticamente y la que más ha sufrido a causa de la violencia. Siendo Guatemala la que más muertes ha registrado con 60 mil, le sigue Honduras con 54 mil y el Salvador con 37 mil, en los últimos 12 años.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Segundo. En razón de lo anterior y considerando que un 51% de los habitantes de esta región es pobre y el 26% vive en una condición de extrema pobreza, No es de sorprender que en los últimos 20 años más de 6 millones de personas encontrar en Estados Unidos una oportunidad para mejorar su calidad de vida y al cierre de 2018 la migración centroamericana hacia el norte del continente ha incrementado exponencialmente. Es de destacar que viajan mujeres, niñas y niños, jóvenes y adultos por igual.

Tercero. Se estima que entre enero y diciembre de 2018, un total de 29,600 personas pidieron refugio en México; lo que representa un 102% más en comparación con 2017, y un 236 % más que en 2016.

De las cuatro oficinas que la Comar tiene repartidas por el país, la que acumula un mayor número de casos rezagados es la ubicada en Tapachula, Chiapas, le sigue la Ciudad de México en tercer lugar Tenosique, Tabasco.

En cuanto a los casos que ya fueron atendidos, 3,078 personas fueron reconocidas con la condición de refugiados, o fueron beneficiadas con medidas de protección complementaria.

Cuarto. En este sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), recomienda *ajustar la política migratoria y de protección a refugiados en México con el fin de respetar plenamente las obligaciones en materia de derechos humanos y protección internacional adquiridas por el país.* E

ste punto de vista es compartido por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), agencias del sistema NN.UU. que por otra parte están preocupadas también por la protección integral de los derechos de las personas migrantes, en general¹.

Quinto. En estricto apego al respeto de los derechos humanos fundamentales y conscientes de las precarias condiciones que viven los migrantes, es que esta Dictaminadora considera acertado el sentido de la iniciativa, al reforzar el marco jurídico, permitiendo que el gobierno se convierta en un facilitador haciendo más expeditos los trámites y plazos para regularizar la condición jurídica de todas aquellas personas migrantes que se encuentren en nuestro país.

¹ https://www.acnur.org/es-mx/op/op_prot/5cfeadb34/agenda-para-la-proteccion-de-personas-refugiadas-en-mexico-2019-2024.html



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Sexto. Los integrantes de la Comisión de Gobernación y Población coincidimos en el objetivo de la propuesta que se plantea, ya que refuerza nuestro marco legal, ajustándolo a las necesidades de un fenómeno del que tendremos que ser responsables en el futuro, ya que tan solo se estima que al cierre del 2019 se podrían presentar alrededor de 36 mil solicitudes de refugiados y el procedimiento para atender dicha demanda, puede requerir la utilización de grandes recursos humanos, tecnológicos y económicos, por lo que la propuesta en comento, pretende facilitar dicho proceso. No obstante lo anterior, a efecto de procurar la congruencia normativa y que las porciones propuestas se encaminen efectivamente al cumplimiento del objetivo planteado, esta dictaminadora considera pertinente hacer adecuaciones a la propuesta de mérito para esclarecer su redacción, eliminando el término relativo a las amenazas a la seguridad nacional, pues México ha sido muy claro en su posición asumida tanto a nivel interno como en el plano internacional, señalando que el fenómeno migratorio no representa una amenaza a la seguridad o soberanía estatales y que no deben asumirse posiciones que criminalicen al migrante, mas aun cuando ello deviene de la justa búsqueda de mejores condiciones de vida. Por lo tanto, la nueva redacción queda como sigue:

“En caso de que la Secretaría declare emergencia humanitaria por desplazamientos masivos de extranjeros a territorio nacional, la misma, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá exentar o agilizar los trámites y plazos del procedimiento para solicitar la condición de refugiado que establece esta Ley.”

VI. Régimen Transitorio

Esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido del régimen transitorio que se propone en el proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Ello en función de que no se precisa de la armonización de ningún ordenamiento jurídico, ni la publicación de normatividad reglamentaria. Así mismo, la norma no representa impacto alguno en la esfera de derechos de los gobernados, lo que hace viable su inmediata entrada en vigor.

VII. Impacto Regulatorio.



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

La presente propuesta no contempla impacto regulatorio, en tanto que no precisa de la armonización de otros ordenamientos.

VIII. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto y fundado, las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 11 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

En caso de que la Secretaría declare emergencia humanitaria por desplazamientos masivos de extranjeros a territorio nacional, la misma, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá exentar o agilizar los trámites y plazos del procedimiento para solicitar la condición de refugiado que establece esta Ley.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 27 días del mes de junio de 2019



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
PRESIDENCIA				
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA			
SECRETARÍAS				
Dip. Sandra Paola González Castañeda	MORENA			
Dip. Aracelí Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA			
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

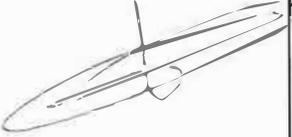
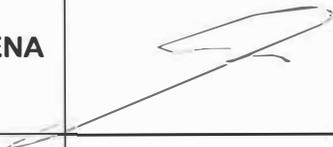
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN			
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN			
Dip. Luis Enrique Miranda Nava	PRI			
Dip. Eudoxio Morales Flores	PES			
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA			
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	MC			
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez				



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM			
INTEGRANTES				
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI			
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN			
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD			
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI			
Dip. José Guillermo Aréchiga Santamaría	MORENA			
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

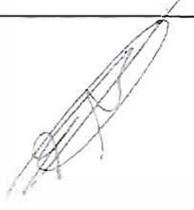
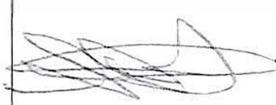
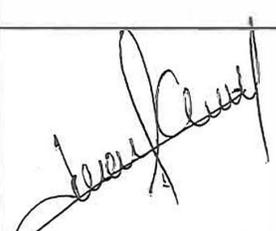
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA			
Dip. Flora Tania Cruz Santos	MORENA			
Dip. Roberto Ángel Domínguez Rodríguez	MORENA			
Dip. Adriana Dávila Fernández	PAN			
Dip. Silvano Garay Ulloa	PT			
Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez	MORENA			



Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

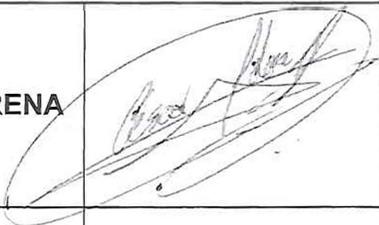
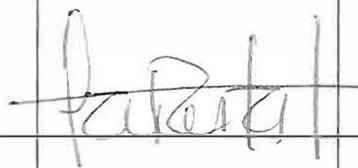
NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. César Agustín Hernández Pérez	MORENA			
Dip. Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA			
Dip. Carmen Julia Prudencio González	MC			
Dip. José Ángel Pérez Hernández	PES			
Dip. Valentín Reyes López	MORENA			
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández	PAN			
Dip. Luis Fernando Salazar Fernández	MORENA			



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, relativo a la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Dip. María Lucero Saldaña Pérez	PRI			