06 NOV 2018 Se turnó a las comisiones unidas de asuntos fronterizos y migratorios y de estudios legislativos, primera

Claudia Edith Anaya Mota
Senadora de la República

SENADO
Grupo Parlamentario
LXIV Legislatura

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de protección integral de los derechos humanos de personas migrantes con discapacidad.

La suscrita, Claudia Edith Anaya Mota, senadora integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXIV Legislaturas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8° fracción 1, 164° numeral 1, 169°, 172° y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República someto a consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de protección integral de los derechos humanos de personas migrantes con discapacidad**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La migración es un fenómeno multidimensional y complejo que interviene en todas las esferas de la sociedad y afecta en proporción directa a los grupos que usualmente mayores situaciones de vulnerabilidad enfrentan, dejar el país de origen para buscar mejores condiciones de vida, alejarse de la violencia y protegerse de los temores fundados de ser víctimas del delito o de tratos crueles e inhumanos, no es una decisión sencilla y en ocasiones compleja.

Mucho se ha escrito sobre la problemática de los migrantes y hoy día nuestro país vive una crisis humanitaria derivado del ingreso de miles de personas provenientes de Centroamérica principalmente, aunque dentro de este grupo puedan existir personas de otras nacionalidades.

Esta crisis humanitaria debe servirnos como punto de partida para establecer una mayor ampliación del marco de protección de los derechos humanos a través de

acciones afirmativas, las cuales no discriminan solo distinguen entre pares a aquellos grupos o individuos que dadas sus características requieren de ajustes en específico incluso llegando a la esfera individual, una aproximación para definir este concepto se cita a continuación:

> "Las Acciones Afirmativas también denominada discriminación inversa, implica la utilizaron de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, en miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades"[1]

Recuperamos en términos de los intereses que persigue la Iniciativa el adjetivo de "**solución transitoria"** y nuevamente realizando una cita textual se lee:

> "Pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera" [2]

De la segunda cita, se retoma la premisa que son **"necesarias para vencer [...] las dificultades, obstáculos y limitaciones",** por lo que podríamos considerar que estas acciones tienen la intención firme de *nivelar* el acceso a las oportunidades, más aún de acuerdo al Dr. Victoria Maldonado, se puede concretar lo siguiente:

> Las acciones positivas van dirigidas a colectivos y tratan de invertir la situación de desigualdad material en la que se encuentran. Estos grupos deben contar con rasgos que, por su propia naturaleza, no reflejen ninguna inferioridad desde una perspectiva individual, sino que vinculen al beneficiado con un colectivo socialmente discriminado. Por ejemplo, ser una persona con

---

[1] Arámbula Reyes, A., Acciones Afirmativas, Camára de Diputados, 2008.
[2] Ibíd.

discapacidad, aisladamente considerada, no supone una inferioridad alguna respecto del resto de los ciudadanos. Sin embargo la discriminación que la sociedad ejerce sobre el grupo de personas con discapacidad, hace que las medidas a favor de las mismas sean necesarias, no porque traten de compensar un rasgo que supone por sí solo una desventaja individual, sino porque ayudan a reequilibrar la situación de desventaja social del colectivo personas con discapacidad.[3]

Dicho lo anterior conviene a la Iniciativa exponer el siguiente caso descrito a través de los medios de comunicación.

'"La bestia" un informe sobre los migrantes mutilados[4]:

Fue a partir del 2011, según describe la coordinadora regional de migración del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Marie Astrid Blondiaux, que inició formalmente el trabajo de este organismo internacional "después de un análisis más profundo vimos claramente que las personas migrantes, no sólo las amputadas, constituían y todavía lo constituyen uno de los grupos más vulnerables de la población en la región.

Aunque hay un subregistro, el CICR en México contabiliza 103 casos de migrantes amputados entre 2012 y 2014. En 2012 fueron atendidas 41 personas amputadas, mientras que en 2013 y 2014 la cantidad fue la misma, 31 casos respectivamente.

Hondureños y cada vez más jóvenes es el perfil de los migrantes mutilados por el tren, 71 migrantes procedentes de este país fueron atendidos por amputaciones, mientras que los salvadoreños fueron 17 y los guatemaltecos 12. Además se reportan atenciones a tres nicaragüenses en 2012. Y aunque la cantidad es variable por años, con una aparente tendencia a la baja, los casos de migrantes gravemente lesionados o enfermos han aumentado en

---

[3] Victoria Maldonado, J., Hablemos de Discapacidad y Derechos Humanos, CESOP, Cámara de Diputados, 2015.

[4] La bestia un informe sobre los migrantes mutilados, abril 2015, disponible en: https://www.sinembargo.mx/06-04-2015/1302579

ese periodo, pasando de 24 atenciones en 2011, 33 en 2012 y 43 casos en 2014.

Siguiendo con esta información de acuerdo al Anexo "4.1 Acciones de protección a migrantes efectuadas por los Grupos Beta, 2018", emitido por el Instituto Nacional de Migración se cuenta que en el periodo comprendido entre enero y septiembre se tienen 220 migrantes lesionados o heridos, sin que se expecifique si adquirieron algún tipo de discapacidad y la gravedad de las mismas.

Esta problemática debe atenderse desde un punto de vista humanitario, con las acciones afirmativas necesarias para que los migrantes que en su paso hayan adquirido una discapacidad tengan el acceso mínimo a la salud, la protección ante la violencia y la garantía de no devolución. Más aún estas personas debierán ser consideradas como refugiados en los términos de la Ley y deberán considerarse acciones necesarias para su incorporacióna la sociedad mexicana, si es que es su deseo expreso.

En el año de 2014 el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al evaluar el informe sobre el estado que guarda la Convención relativa en nuestro país, se refirió de forma específica a este particular a través de la siguientes observaciones y recomendaciones:

39. El Comité expresa su preocupación por la privación de libertad y abuso de migrantes con discapacidad intelectual y psicosocial en estaciones migratorias; la exigencia por las autoridades de requisitos mayores para la entrada al país de personas con discapacidad, y por la precaria atención de personas accidentadas por caídas del tren conocido como "la bestia".

40. El Comité urge al Estado parte a que:

(a) Designe espacios adecuados accesibles y personal capacitado paraatender a las personas migrantes con discapacidad en las Estaciones Migratorias.

(b) Revise y adecúe las directrices operativas del Estado Parte derivadas dela Ley de Migración, para asegurar la igualdad de trato de personas con discapacidad en la expedición de visados y permisos de entrada al país, y

(c) Revise y adecúe los protocolos de atención a personas migrantes mutiladas durante su tránsito por México, a fin de que no sólo se les proporcione el tratamiento médico de urgencia, sino también el relacionado con una adecuada recuperación y rehabilitación básica.[5]

Esta observación tuvo la siguiente respuesta por parte del Estado Mexicano:[6]

148. La Ley de Migración señala la igualdad de trato para personas migrantes, como principio de la política migratoria del Estado. Se brinda atención de urgencias a migrantes con discapacidad o que adquieren una discapacidad en el tránsito migratorio, quienes una vez estabilizadas, son transferidas a albergues para su recuperación hasta por un periodo de tres meses. Se trabaja con OSC y organismos internacionales para atender a personas migrantes amputadas, gravemente lesionadas o enfermas.

149. Se implementó un programa de mantenimiento y obra nueva, principalmente en estaciones migratorias y oficinas de atención al público para atender a PcD migrantes: instalación de rampas, elevadores y barandales, sanitarios, entre otras. En los términos de referencia para la contratación de proyectos ejecutivos para instalaciones migratorias, se proyectan espacios e instalaciones accesibles. Entre las nuevas instalaciones que cuentan con accesos y espacios habilitados están Huatulco, Chetumal y Palenque.

150. Las solicitudes individuales de refugio, se analizan mediante una investigación minuciosa y un análisis especializado, atendiendo necesidades prioritarias mediante esquemas de colaboración con otras instituciones, organismos internacionales, OSC y academia, propiciando la no discriminación, la unidad familiar y la integración local, incluyendo a PcD.

---

[5] Observaciones finales sobre el informe inicial de México, CRPD/C/MEX/CO/1, ONU, 2014.
[6] Informes periódicos segundo y tercero combinados que México debía presentar en 2018 en virtud del artículo 35 de la Convención, CRPD/C/MEX/2-3.

Como puede observarse estas acciones no promueven el derecho a recibir asilo o ser considerado como refugiado en cuanto se ingresa al país una persona con discapacidad o se adquiere alguna en el tránsito migratorio, lo que imposibilita al migrante a continuar con su proyecto de vida en función de su elección de destino.

Más aún diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado una serie de problemas que enfrentan los migrantes al solicitar asilo o ser considerados como refugiados, tal como se lee:

> Cuestionada al respecto sobre **cuáles son las principales trabas** que enfrentan los migrantes para conseguir la condición de refugiado en México, Nancy Pérez resumen las siguientes:
>
> 1.- No se garantiza el debido proceso en los casos de solicitantes de asilo.
>
> **Otra dificultad es que no se da atención adecuada o acompañamiento a las personas con discapacidades**, o que tienen necesidad de atención psicológica.
>
> 2.- Plazos cortos para solicitar asilo que dejan fuera a gente merecedora de protección internacional.
>
> 3.- Falta de personal y de infraestructura en la COMAR.
>
> 4.- Los migrantes desconocen que tienen derecho a solicitar asilo en México.
>
> 5.- En el caso de menores migrantes no se garantiza el interés superior del niño, además hay agentes que no conocen la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.
>
> 6.- No hay recursos de revisión efectivos, y se sigue deteniendo a las personas solicitantes en estaciones migratorias y eso desincentiva a la gente a permanecer en el trámite.[7]

---

[7] Manu Ureste, **Estas son las principales trabas que México pone a los migrantes que buscan refugio en el país,** Animal Político, Octubre 2014, https://www.animalpolitico.com/2014/10/estas-son-las-principales-trabas-que-mexico-pone-los-migrantes-que-buscan-refugio/

Estas dificultades son mayores en cuanto la persona tiene algún tipo de discapacidad o ha adquirido alguna, de hecho si consideramos la atención básica de urgencias, estaría en el límite marcado por la Ley, para que la COMAR pudiera dar trámite a dicha solicitud y si en acuerdo con la respuesta de México al Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, existe un plazo de 90 días de albergue temporal donde debería extenderse el mismo tiempo para la solicitud de asilo.

Extender este plazo y realizar otro tipo de medidas de atención, deben considerase acciones afirmativas, para que se amplié el marco de protección de sus derechos humanos y ante el trauma de haber adquirido una discapacidad tengan las mayores oportunidades para incluirse en la sociedad, el carácter humanitario debe considerarse como prioridad para determinar la política migratoria más aún cuando se trata de personas en evidente desventaja y que requiere atenciones urgentes.

Más aún, no se considera que el otorgar el derecho de asilo a menos de 200 personas al año por causa humanitaria de adquirir una discapacidad en su tránsito coloque a nuestro país en una posición de insuficiencia de recursos, más aún, de acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, nuestro país podría solicitar ayuda internacional para este tipo de contingencias justificables.

De igual forma es necesario dar cumplimiento cabal a lo expresado por el Comité, dado que la ratificación de la Convención obliga a nuestro país a generar acciones vinculantes con la recomendación y que como se ha descrito es necesaria una mayor protección de los derechos humanos, en función del principio pro homine descrito en el Artículo 1º Constitucional.

El cual obliga a extender en la mayor medida posible muestro marco normativo, para proteger los derechos humanos de las personas y en la misma proporción reducir lo mas posible las restricciones en contra de las mismas.

Dicho lo anterior se presenta el siguiente cuadro comparativo de la reforma propuesta:

Ley de Migración

Dice	Debe Decir
Artículo 8. ... ... (Sin correlativo)	**Artículo 8.** ... ... **Los migrantes tendrán acceso prioritario a los servicios de rehabilitación básica y atención psicológica, si han adquirido una discapacidad en su tránsito migratorio.** ...
Artículo 14. Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación. Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En	**Artículo 14.-** Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, **sea una persona con discapacidad auditiva** o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete **de Lengua de Señas** que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación. Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete **de Lengua de Señas**. En caso contrario,

caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.	**el migrante tendrá derecho a designar,** como intérprete a una persona que pueda entenderlo.
Artículo 29.- I.-II.-… (Sin Correlativo) III. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a 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. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.	**Artículo 29.** … I. y II. … **III.- Incorporar a los migrantes que han adquirido algún tipo de discapacidad a los programas de asistencia social y rehabilitación.** **IV. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a 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** **V. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.**

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Dice:	Debe Decir:
Artículo 13. ... I. a III. ... (Sin Correlativo)	**Artículo 13.** ... I. a III. ... **IV.- Que durante su tránsito migratorio en el interior del territorio nacional haya adquirido una discapacidad o una lesión incapacitante que no le permita continuar con el trayecto a su destino.**
Artículo 18. ... (Sin correlativo) En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en	**Artículo 18.** ... **Si el extranjero ha adquirido alguna discapacidad o sufrido una lesión incapacitante podrá presentar la solicitud referente al párrafo primero de este artículo en un término de 90 días, no prorrogables.** En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en

el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante. En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley. El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.	el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante. En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley. El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.

FUNDAMENTO LEGAL

De acuerdo con lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8° fracción 1, 164° numeral 1, 169°, 172° y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, por los cuales se faculta a las y los Senadores, iniciar el proceso legislativo mediante la presentación de Iniciativas.

DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y

Asilo Político, en materia de protección integral de los derechos humanos de personas migrantes con discapacidad.

TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

Primero.- Se **reforma** el artículo 14 en sus párrafos primero y segundo y se **adicionan** el cuarto párrafo recorriéndose el inmediato posterior del artículo 8 y la fracción III, recorriéndose las subsecuentes en su orden, del artículo 29 de la Ley de Migración para quedar como sigue:

Artículo 8. ...

...

Los migrantes tendrán acceso prioritario a los servicios de rehabilitación básica y atención psicológica, si han adquirido una discapacidad en su tránsito migratorio.

...

Artículo 14. Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, **sea una persona con discapacidad auditiva** o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete **de Lengua de Señas** que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.

Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete **de Lengua de Señas**. En caso contrario, **el migrante tendrá derecho a designar,** como intérprete a una persona que pueda entenderlo.

...

Artículo 29. ...

I. y II. ...

III.- Incorporar a los migrantes que han adquirido algún tipo de discapacidad a los programas de asistencia social y rehabilitación.

IV. Coadyuvar con el Instituto en la implementación de acciones que permitan brindar una atención adecuada a 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

V. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Segundo.- Se **adicionan** la fracción IV del Artículo 13 y el párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes en su orden del Artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

I. a III. ...

IV.- Que durante su tránsito migratorio en el interior del territorio nacional haya adquirido una discapacidad o una lesión incapacitante que no le permita continuar con el trayecto a su destino.

Artículo 18. ...

Si el extranjero ha adquirido alguna discapacidad o sufrido una lesión incapacitante podrá presentar la solicitud referente al párrafo primero de este artículo en un término de 90 días, no prorrogables.

En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del

solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante.

En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley.

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.

TRANSITORIO.

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

Dado en el Senado de la República a los treinta y un días del mes de octubre de 2018.

Atentamente,

Claudia Edith Anaya Mota

Senadora de la República.

Manuel Añorve Baños

Ernesto Avila

Veronica Camino Fariat