



## DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016

PROCESO LEGISLATIVO	
01	<p>03-09-2013 Cámara de senadores <b>INICIATIVA</b> con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asilo y refugio. Presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón (PAN). Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda. Gaceta Parlamentaria, 3 de septiembre de 2013.</p>
02	<p>21-04-2016 Cámara de Senadores <b>DICTAMEN</b> de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y la condición de refugiado. <b>Aprobado</b> en lo general y en lo particular, por 85 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales. Diario de los Debates, 15 de diciembre de 2015. Discusión y votación, 21 de abril de 2016.</p>
03	<p>26-04-2016 Cámara de Diputados <b>MINUTA</b> con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diario de los Debates, 26 de abril de 2016.</p>
04	<p>28-04-2016 Cámara de Diputados <b>DICTAMEN</b> de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto, que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados. <b>Aprobado</b> en lo general y en lo particular, por 449 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones. Se turnó a las Legislaturas de los Estados, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 135 constitucional. Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016. Discusión y votación, 28 de abril de 2016.</p>
05	<p>13-07-2016 Comisión Permanente <b>DECLARATORIA</b> del Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 constitucional, en materia de asilo y condición de refugiados. Se realiza el cómputo y se da fe de <b>22 votos aprobatorios</b> de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. La Comisión Permanente <b>declara</b> aprobado el Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados. Se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Diario de los Debates, 13 de julio de 2016. Declaratoria, 13 de julio de 2016.</p>
06	<p>15-08-2016 Ejecutivo Federal <b>DECRETO</b> por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016.</p>

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE ASILO Y REFUGIO.**

Gabriela Cuevas Barron, Senadora de la República integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en los artículos 8 numeral 1, fracción I, 162, 164 numeral 1, 169 y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asilo y refugio, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en materia de derechos humanos.

Dicha reforma implicó un profundo cambio en la concepción tradicional que se tiene en México sobre el Estado constitucional de derecho y sobre la protección de los derechos de la persona. Implicó también una revalorización profunda de la dignidad de la persona al colocarla tanto en el centro del sistema constitucional como en el de la actuación del Estado mexicano.

Este cambio deriva esencialmente del reconocimiento de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, independientemente de que su naturaleza y esencia sea de derechos humanos.

En cuanto a su dimensión, esta reforma modificó once artículos constitucionales (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105) que podrían considerarse como los pilares del sistema de protección de derechos humanos en nuestro país. En términos generales, estos cambios pueden agruparse en “Cambios sustantivos o al sector material” y “Cambios operativos o al sector de garantía”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales*, en “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coord.), UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica Núm. 609, México 2011.

Los primeros cambios derivan de la armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos e incluyen los siguientes: a) la modificación a la denominación del capítulo primero, denominado "De las Garantías Individuales", por el "De los Derechos Humanos y sus Garantías"; b) el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; c) el derecho de asilo y de refugio; d) el respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario; y e) los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana. Los segundos, que se refieren a las "posibilidades procesales de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos", incluyen los siguientes: a) la interpretación conforme y el principio *pro persona*; b) las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos; c) la prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos; d) el requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros; y e) la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal, que vulneren derechos humanos reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En síntesis, la reforma constitucional en materia de derechos humanos amplía sustancialmente la esfera de derechos de los mexicanos y crea un "bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos" que se constituye por la gama de derechos de los que es titular una persona, con independencia de que se encuentren contenidas en la propia Constitución o en algún tratado internacional del que México sea parte.

Al respecto, es necesario precisar que en términos del artículo 133 de la Constitución subsiste, como regla general, el *principio de supremacía constitucional*. Este principio implica que, en caso de que exista una antinomia o contradicción insalvable entre una norma contenida en la propia Carta Magna y un precepto que no verse sobre derechos humanos contenido en un Tratado Internacional, debe prevalecer lo que establece la primera. Sin embargo, si la contradicción insalvable se presenta entre normas que reconocen derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en algún tratado internacional del que México sea parte, la antinomia deberá resolverse mediante la *interpretación conforme* y la aplicación del principio *pro persona*, superándose así el potencial conflicto entre aplicación de normas.

Con lo anterior se hace primar el principio de supremacía constitucional, pero entendiendo ahora a la Constitución "ampliada", es decir, constituida tanto por las normas contenidas en la propia Constitución como por las normas que reconozcan

derechos humanos y que estén contenidas en tratados internacionales de los que México sea parte.

Así pues, con la finalidad de evitar contradicciones entre provisiones constitucionales y lo que establecen los tratados internacionales en materia de derechos humanos, esta iniciativa propone modificar el segundo párrafo del artículo 11 constitucional, en la medida que la forma en que se encuentra descrito y articulado el “derecho de toda persona a buscar y recibir asilo”, se contraponen a los tratados internacionales que reconocen ese derecho humano.

### **Antecedentes del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución**

Antes de precisar las razones por las que se considera que el actual párrafo segundo del artículo 11 es contradictorio con los tratados internacionales, es prudente y necesario referir al proceso de reforma que llevó al Poder Reformador de la Constitución a incorporar dicha provisión normativa en el Pacto Federal.

En primer lugar, es preciso señalar que el contenido de la reforma fue variando conforme se presentaron las distintas iniciativas en la materia: por lo menos 28 en la Cámara de Diputados y 14 más en el Senado de la República. Y, en segundo lugar, que a pesar de que el objetivo de la reforma era modificar los principios y la estructura de reconocimiento y protección de derechos humanos en la Constitución, también se incluyeron cambios a normas que tocan derechos en específico, como es el caso del derecho a solicitar y recibir asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado.

Este es un tema de amplia aceptación internacional y nacional “que encontró fácil cabida en el texto de la reforma” si consideramos la tradición que sobre el tema tiene nuestro país. Su inclusión no generó un debate sobre su conveniencia o inconveniencia porque “siempre fue bien vista y aceptada”; sin embargo, lo que sí generó debate tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores fueron las diferentes propuestas de redacción que se generaron durante el proceso.<sup>2</sup>

De esa forma, en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen, del jueves 23 de abril del año 2009 se dispuso lo siguiente:

“México es un país que cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su tradición de asilo por lo que también ha adquirido compromisos en la

---

<sup>2</sup> Ricardo J. Sepúlveda I., *Análisis sobre los aspectos de la reforma constitucional relacionados con el ámbito internacional (asilo y refugio)*, en “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (Coord.), UNAM-IIJ, Serie Doctrina Jurídica Núm. 609, México 2011.

materia a través de diversos instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Refugiados.

Actualmente, el término asilo se utiliza como el concepto genérico para denominar la protección que brinda un Estado a una persona que no es nacional suyo. El derecho de solicitar asilo exige a los Estados que a la persona que lo solicite se le reciba por lo menos de manera temporal, se respete el principio de No Devolución y se asegure el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de sus solicitudes.

(...)

En la práctica si bien un Estado no está obligado a otorgar asilo a una persona, si ha conservarlo bajo su jurisdicción, por el derecho de la no devolución no puede devolverla a manos de quienes la persiguen. Tanto el derecho de no devolución como el asilo no se encuentran condicionados a la forma por el cual esa persona se puso bajo la jurisdicción de dicho Estado.

En este sentido, cuando se incorpora en la Constitución que será la ley la que regulará su procedencia y excepciones, se refiere a que en ésta se deberá de consagrar el derecho que toda persona tiene de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común. Así como incorporar el reconocimiento de que en ningún caso la persona extranjera pueda ser expulsada o devuelta a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o su integridad estén en riesgo”.

Bajo estas consideraciones, la propuesta de reforma al artículo 11 constitucional que refiere el dictamen de la Cámara de Diputados en su calidad de cámara de origen en el proceso de reforma, se redactó en los siguientes términos: **“Toda persona tiene el derecho de solicitar asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones”**.

De ello podemos inferir que el dictamen que emitió la Cámara de Diputados respeta y reconoce el principio general consistente en que cualquier persona tiene el derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano y el derecho a la no devolución.

Por su parte, la Cámara de Senadores en su carácter de revisora, en el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de fecha 7 de abril de 2010, estableció lo siguiente:

“Por lo que toca a la propuesta contenida en la minuta de mérito, de reformar el artículo 11 constitucional para incorporar el derecho de toda persona de recibir asilo, con sus excepciones señaladas en la ley respectiva, estas comisiones coinciden en aprobarla, pues así se honra la tradición mexicana reconocida internacionalmente de ser una Nación hospitalaria con quienes, por causas motivadas por su pensamiento, tienen que instalarse en un nuevo territorio.

Sin embargo, cabe señalar, que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada el 10 de diciembre de 1948 señala en el artículo 14 que:

(...)

Asimismo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, Pacto de San José, aprobada en 1969 y de la que México forma parte desde 1981, plantea en el artículo 22 numeral 7:

(...)

En ambos casos, se plantea el derecho a solicitar asilo y de recibirlo o disfrutar de él, de conformidad con la legislación nacional en caso de que haya persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos. Al establecerse en el dictamen que habrá una ley que regulará su procedencia y excepciones, queda protegido el Estado mexicano para que no sea otorgado el derecho de recibir asilo a quien no cumpla con los supuestos contenidos en la propia legislación secundaria”.

En virtud de lo anterior, el decreto de reforma a la Constitución por parte del Senado de la República, por cuanto hace al segundo párrafo del artículo 11, quedó redactado en los siguientes términos: **“En caso de persecución, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo. La ley regulará su procedencia y excepciones”.**

Se observa que el Senado realizó modificaciones a la propuesta inicial de la Cámara de origen con la finalidad de adecuar el texto constitucional a lo dispuesto por sendos instrumentos internacionales en la materia. Es decir, antepuso que en caso de persecución se tiene el derecho de solicitar y recibir asilo, lo que se encuentra dentro de las consideraciones del derecho internacional en la materia en la medida en que persecución implica cualquier acto ponga el peligro el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales de cualquier persona.

Sin embargo, una vez que fue devuelta la minuta respectiva a la Cámara de Diputados, ésta dispuso lo siguiente en el dictamen de fecha 13 de diciembre de 2010:

“Por lo que toca al siguiente artículo de la minuta se propone el siguiente texto:

*Artículo 11. ...*

*En caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará su procedencia y excepciones.*

De la modificación realizada en el segundo párrafo del presente artículo, resulta relevante puntualizar los supuestos de protección que se brindará a las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su análisis del asilo y su relación con los crímenes internacionales refiere que: *“el asilo es una institución en virtud de la cual se protege a individuos cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado”*.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su estudio acerca de los Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 manifiesta una grave preocupación por los desplazamientos humanos. Particularmente en situaciones de violencia generalizada, intimidación y persecución directa que se ha presentado de manera sistemática en contra de grupos de personas, quienes basados en temores fundados de que sus vidas o libertades se encuentran en peligro, se trasladan a países vecinos en busca de refugio.

En tal virtud las comisiones dictaminadoras consideran que el asilo debe brindarse a personas que son perseguidas en lo individual por motivos políticos, en tanto que el refugio se manifiesta como una acción de carácter humanitario que puede beneficiar a grupos.

De acuerdo a lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, un refugiado es: *“aquella persona que tenga un fundado temor de persecución, por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas y que se encuentre fuera de su país y no pueda o no quiera a causa de dichos temores acogerse a la protección del mismo...”*.

En los instrumentos internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se dispone en el artículo XXVII que:

“...”

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José , en el numeral 7 del artículo 22 se expresa:

“...”

Por lo que corresponde a nuestro derecho interno, en la Ley General de Población, artículo 42 fracción V y VI se describen las figuras jurídicas que nos ocupan:

*V. ASILADO POLITICO. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada*

*caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Dependencia.*

*REFUGIADO. Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidos en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a cualquier otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.*

*La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.*

De conformidad con el criterio establecido en el marco internacional anteriormente citado, así como en la regulación de nuestro país, estas Comisiones Unidas consideran viable realizar la modificación propuesta”.

De esta forma, la Cámara de Diputados dispuso modificar la redacción propuesta por la Cámara de Senadores para dejarla en los siguientes términos:

“Artículo 11. ...

**En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones”.**

Con esta redacción, la Cámara de Diputados modificó la esencia del derecho a solicitar y recibir asilo en los términos que han sido reconocidos por el derecho y la jurisprudencia internacional.

En primer término, es impreciso hacer una diferenciación entre el derecho a solicitar asilo y recibir refugio. Como se verá más adelante, **el derecho a solicitar**

**y recibir asilo tiene como consecuencia que se reconozca la condición de refugiado a la persona que así lo solicite.** Se trata de un reconocimiento que implica la preexistencia de la condición de refugiado por condiciones que pongan en peligro el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales de cualquier persona. Por otro lado, la referencia al derecho a solicitar asilo, haciendo la diferencia a la posibilidad de recibir refugio, implica en sí mismo que el asilo al que se refiere es el llamado “asilo diplomático”, que es el que se otorga en las legaciones mexicanas en el extranjero como una potestad soberana del Estado.

En otras palabras, tal y como quedó redactada la Constitución, “México estaría obligado a dar asilo político a cualquiera que se lo pida”,<sup>3</sup> ya fuera un dictador, un espía o un genocida.

A pesar de estas inconsistencias, el Senado estimó conveniente aprobar en sus términos la propuesta de la Cámara de Diputados, sobre todo en la medida en que en términos del proceso de reforma a la Constitución previsto en los artículos 135 y 72 de la propia Carta Magna, de pretender modificaciones adicionales en el estado en que se encontraba dicho proceso hubiera significado desechar buena parte del proyecto de reforma. Y aunque tomaron la decisión de aprobar este artículo en sus términos, los senadores expresaron las siguientes consideraciones en las que de manera implícita expusieron no estar de acuerdo con la redacción propuesta por la cámara de origen (dictamen de fecha 17 de febrero de 2011):

“Sin embargo, aun cuando frecuentemente en América Latina el vocablo asilo se reserve para designar al sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial, y que refugio se refiera al sistema de Naciones Unidas y al Derecho Internacional de los Refugiados, con el ánimo de tener congruencia con el derecho internacional, los tratados y convenios por los que México se ha obligado y el derecho interno en la materia, estas comisiones estiman conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

Quando se habla de refugiados y la protección internacional que les brinda un Estado, se refiere a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” no es correcta. El criterio aceptado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es “la condición de refugiado”.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene como fundamento el derecho humano a solicitar asilo (reconocido, entre otros instrumentos, en 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) y no se

---

<sup>3</sup> Cfr. Corcuera, Santiago, *Otro disparate legislativo: refugiados*, Periódico El Universal, 6 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/04/63897.php>.

trata de una concesión discrecional del Estado Mexicano, sino de un reconocimiento – y no recepción - de un derecho connatural al ser humano cuando se produzcan los motivos antedichos.

Es por ello que cabe señalar que el reconocimiento de la condición de refugiado no se hace precisamente “por motivos humanitarios” como se establece en la minuta, sino por los motivos señalados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 así como la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, debidamente recogidos en la legislación nacional en la materia, tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF el 27 de enero del año en curso:

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

*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 motivos 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”.*

Como se desprende del procedimiento de reforma al segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución, y de los diversos razonamientos expuestos y desarrollados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, es viable concluir que existieron criterios disímiles entre una y otra Cámara, particularmente por cuanto hace a la forma de abordar el tema del derecho a solicitar asilo y, en su caso, al reconocimiento de la condición de refugiado.

### **Consideraciones que fundamentan la presente iniciativa**

Como fue revisado en el apartado que antecede, el procedimiento de reforma constitucional por lo que hace al segundo párrafo del artículo décimo primero constitucional, sufrió sendas modificaciones en el transcurso del procedimiento, dejando entrever que existe, por un lado, apreciaciones jurídicas divergentes por cuanto hace al derecho a solicitar asilo y, en su caso al reconocimiento de la calidad de refugiado y, por el otro, respecto a la forma en que debe de ser concebido a nivel constitucional el reconocimiento de los mismos.

En ese sentido, es preciso referir a los instrumentos internacionales que prevén el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo y a que se reconozca la condición de refugiado. En primer lugar, al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que establece en su primer inciso:

1.- En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Por su parte, el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconoce el derecho de asilo en los siguientes términos:

Artículo XXVII. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

Asimismo, el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, reconoce:

Artículo 22. Derecho de circulación y de residencia...

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

De igual manera, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 dispone en su artículo primero lo siguiente:

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:...

... 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Si bien la anterior definición refiere de manera expresa a los acontecimientos ocurridos antes del primero de enero de 1951, el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, de 31 de enero de 1967, en su artículo primero, fracción segunda, amplía el ámbito espacial y personal de validez, al reconocer que:

A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término refugiado denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y... y las palabras ...a consecuencia de tales acontecimientos, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

De las referencias normativas anteriores se desprende y concluye que el derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho internacional de los refugiados, prevé el derecho de cualquier persona a buscar asilo cuando en su país de origen esté sometida a condiciones en donde su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Por su parte, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, amplió la definición para añadir factores como la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Si bien es cierto que la declaración de Cartagena no es un tratado, y por lo tanto en principio no tiene efectos vinculatorios, en México dicha definición ampliada de refugiado ha sido aceptada ya en nuestra legislación en la materia, como en diversos países de la región.

**En ese sentido, es preciso aclarar que en términos de la legislación internacional en la materia, la condición de refugiado es una circunstancia de hecho que se genera por las condiciones sociales particulares de la persona o grupo de personas que solicitan su reconocimiento. Es decir, no**

**se trata de una potestad del Estado el “otorgar refugio”, sino que la calidad de refugiado, precisamente, lo dan las circunstancias particulares de hecho de cada persona.**

De esa forma, lo que la persona tiene derecho a solicitar, buscar y recibir es el “asilo”, lo que es consecuente con la normativa internacional en la materia y lo que, en su caso el Estado hará es reconocer la condición de refugiado y, con ello, se convierte en “país de asilo”. Lo anterior, se precisa de manera consecuente con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 ya referida, la cual en su conclusión tercera precisa que:

La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En síntesis, el derecho humano consiste en “buscar y recibir asilo”. Dicha conducta es un derecho reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional de los refugiados que tiene como consecuencia “al reconocimiento de la calidad de refugiado”. Así las cosas, la actual redacción del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución confunde los términos de solicitud de asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado, en tanto que fragmenta el hecho con el derecho o, dicho de otra forma, mezcla la causa con la consecuencia.

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es acorde con el reconocimiento del derecho a solicitar y recibir asilo y el eventual reconocimiento de la condición de refugiado. Y lo es así, en la medida en que la forma en que está prescrito el actual artículo 11 del Pacto Federal no reconoce el derecho a solicitar y recibir asilo en términos de la normativa internacional, sino que la circunscribe a “motivos de orden político”; mientras que establece que “por causas de carácter humanitario se recibirá refugio”.

Ahora bien, es preciso señalar que el derecho al reconocimiento de calidad de refugiado es un término que en el sistema interamericano de los derechos humanos ha generado cierto grado de confusión, en atención a que Latinoamérica es la única región en el planeta que se ha encargado de hacer distinciones entre el “asilo diplomático” y el “territorial”.

El asilo diplomático, en términos de la Convención (Interamericana) sobre Asilo Diplomático, firmado en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, es aquel otorgado en “legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos”. Es decir, se trata del asilo que se otorga a personas en consulados o embajadas mexicanas en el extranjero.

Ese tipo de asilo, que ha generado confusión terminológica y semántica cuando menos en este hemisferio, no es un derecho humano en términos de lo señalado por la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, el Estatuto de la ACNUR y la Declaración de Cartagena. De hecho, el asilo diplomático se erige como una potestad del Estado de recibir o no a alguna persona que es perseguida por cualquier motivo y que solicita asilo en cualquier legación del estado mexicano en ultramar. Ese es el asilo que ha sido otorgado a Julian Assange por la Embajada de Ecuador en el Reino Unido y el asilo que solicitó el norteamericano Edward Snowden a distintos países europeos y sudamericanos.

En esa medida, la Convención (Interamericana) sobre Asilo Diplomático ya citada, establece en su artículo segundo que “todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”. Es decir, se reitera que el asilo diplomático es una concesión soberana del Estado.

Lo anterior se corrobora con la Convención Sobre Asilo Político del 26 de diciembre de 1936, firmada en la Ciudad de Montevideo, Uruguay, que establece en su artículo segundo que “la calificación de la delincuencia política corresponde al Estado que presta el asilo”. Como ya se mencionó, se trata de una potestad soberana y discrecional del país de asilo, el otorgar o no asilo político o diplomático a cualquier persona que así lo solicite.

Asimismo, la referida convención reitera que incluso en el llamado “asilo diplomático” no se podrá otorgar asilo a la persona que sea perseguida por la comisión de delitos del orden común. En ese sentido, el artículo primero establece lo siguiente:

**Artículo 1.-**

Substitúyase el Artículo 1 de la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: " No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que

hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar. Las personas mencionadas en el párrafo precedente, que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local".

Ese tipo de "asilo" no es al que se refieren los documentos internacionales de derechos humanos a los que se ha hecho mención. En cambio, el "derecho a buscar y solicitar asilo" que tiene como consecuencia el reconocimiento como refugiado, es el diverso conocido como "asilo territorial".

En términos de la Convención (Interamericana) Sobre Asilo Territorial, firmado igualmente en la Ciudad de Caracas, Venezuela, el 28 de marzo de 1954, se establece la posibilidad que los Estados reciban dentro de su territorio a personas que por diversos motivos sean perseguidos "por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se solicita obedeciendo a móviles predominantemente políticos".

En ese sentido, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, complementa la definición de "asilo territorial" no sólo por causas de persecución por delitos políticos, sino en general por condiciones que pongan en peligro la vida, la seguridad, la integridad o la libertad personal por cualquier persona, por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Es decir, en el sistema interamericano el llamado "asilo territorial", contempla tanto persecución política como aquella que el actual segundo párrafo del artículo 11 constitucional denomina erróneamente "por causas de carácter humanitario". Es decir, en cualquier caso que se ponga en peligro la vida, seguridad, libertad o integridad personal de la persona que solicita el asilo.

En ese sentido, si bien el continente americano y México en particular han sido referentes en materia del reconocimiento de la condición de refugiados, como "país de refugio", **es preciso adecuar el actual texto constitucional con la finalidad de que se prevea de manera correcta el "derecho a buscar y recibir asilo", con el consecuente reconocimiento de la "condición de refugiado", por parte del Estado mexicano.**

A ello hay que abonar, por un lado, a la armonización normativa entre el derecho interno, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho

internacional de los refugiados; y, por otro lado, que la actual previsión constitucional en sí misma reconoce el derecho para que un eventual dictador desterrado de su propio país, genocida, presidente depuesto, criminal de guerra y cualquier persona, solicite asilo en cualquiera de las legaciones diplomáticas del Estado mexicano, el cual tendría la obligación de reconocer dicha condición, desvirtuándose así la naturaleza potestativa que tiene el asilo diplomático.

Es por lo anterior que se somete a la consideración de esta Soberanía, la modificación del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea acorde con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, en los siguientes términos:

1. Se propone que se reconozca el derecho de todas las personas para buscar y recibir asilo en territorio mexicano. Con ello, se hace referencia implícita al derecho de cualquier persona de ser reconocida en su condición de refugiado, cuando los hechos así lo ameriten.

Además, al referir de manera expresa que el derecho a solicitar y recibir asilo es en "territorio mexicano", se circunscribe dicho reconocimiento al llamado asilo territorial y no al asilo diplomático que, como ya se vio, no se trata de un derecho sino una potestad soberana del Estado.

2. Se hace referencia a que el derecho de buscar y recibir asilo se hará de conformidad con los convenios internacionales en la materia. Ello, con la finalidad de ser consecuente tanto con el artículo primero de la Constitución como con las obligaciones que el Estado mexicano ha adoptado en la materia.

3. Se establece el principio de no devolución que es conocido en la doctrina internacional como la norma de *ius cogens* denominada "*non-refoulement*" y regulado de manera expresa en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dicho principio, que se propone incorporar como tercer párrafo del artículo 11 constitucional, prevé que el Estado mexicano no podrá expulsar, devolver o poner en modo alguno a un solicitante de asilo o cualquier persona, en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia o determinado grupo social o de sus opiniones políticas, así como las causales previstas por la Declaración de Cartagena en su definición ampliada.

4. Asimismo, es importante referir las causas por las cuales se reconoce el derecho a buscar y recibir asilo, que consiste en que el derecho a la vida, la seguridad, la libertad o integridad personales estén en riesgo. Es decir, se otorga un grado de limitación al ámbito personal de la norma constitucional, en la medida en que no a cualquier persona o por cualquier motivo se reconoce el derecho a buscar y recibir asilo, sino sólo en los casos en que la vida, la seguridad, la libertad o la integridad personales estén en riesgo.

5. Finalmente, se dispone la causa de la causa. Es decir, en el derecho internacional de los refugiados, se prevé que no será reconocido como tal la persona que se encuentre escapando de la justicia por delitos de orden común o por razones similares.

En ese sentido, la persecución o acto generador que pone a la persona en grado de vulnerabilidad tal que tiene que salir de su país, deben ser actos que hayan sido motivados a causa de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Como se puede observar, los motivos que generan la persecución no están restringidos a actos políticos o humanitarios. El derecho a buscar y solicitar asilo debe ser comprendido como un derecho que se genera cuando se pone en peligro la vida, la seguridad, la libertad o la integridad personal por los motivos ya referidos.

Es por todo lo anterior, que la suscrita propone a esta Soberanía la modificación del segundo párrafo y la adición de un tercer párrafo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, con la finalidad de dar pleno reconocimiento al derecho de buscar y recibir asilo y, como consecuencia, a que el Estado mexicano, en su caso, reconozca la condición de refugiado conforme al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de los refugiados.

A la luz de todo lo anterior, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO Y SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Único.** Se REFORMA el segundo párrafo y se ADICIONA un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 11.- ...**

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.

#### TRANSITORIO

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

  
Senadora Gabriela Cuevas Barron

  
SEN. JOSÉ MARÍA MARTÍNEZ

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República a los 3 días del mes de septiembre de 2013.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, les fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo, presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de la iniciativa de referencia y analizamos en detalle las consideraciones y fundamentos que sirven de apoyo a las reformas y adiciones que se proponen, a fin de emitir este dictamen.

Con base en las facultades que nos confieren los artículos 85, numeral 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, presentamos este documento al tenor de la siguiente:

**METODOLOGÍA**

- I. En el apartado de "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de estas Comisiones Unidas.
- II. En el apartado correspondiente a "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se sintetiza la propuesta de reforma en estudio.
- III. En el apartado de "**CONSIDERACIONES**", se expresan las razones que sustentan la valoración de la presente propuesta de la reforma constitucional en materia de asilo y refugio.
- IV. En el apartado relativo al "**TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**" se plantea el Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en torno a la condición de refugiado y a la figura del asilo.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

## **I. ANTECEDENTES.**

1. En la sesión pública ordinaria del 3 de septiembre de 2013 de la LXII Legislatura, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a las figuras del asilo y de la condición de refugiado.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa para su análisis, estudio y elaboración del dictamen respectivo, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda.

3. A fin de realizar el adecuado estudio de la iniciativa, los integrantes de las suscritas Comisiones Unidas, realizaron diversos intercambios de impresiones, conducentes al presente Dictamen, e instruimos a las respectivas Secretarías Técnicas la preparación del proyecto correspondiente.

Con base en los antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas proceden a referirse al objeto y contenido de la iniciativa en cuestión.

## **II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**

La iniciativa propone reformar el párrafo segundo y adicionar un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho de todas las personas a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICION DE REFUGIADO.

Asimismo, también se propone que las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.

Para tal efecto, la iniciativa contiene el siguiente:

**“PROYECTO DE DECRETO**

**“ÚNICO.** Se REFORMA el segundo párrafo y se ADICIONA un párrafo tercero al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**“Artículo 11.- (...)**

**“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.**

**“Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.**

**“TRANSITORIO**

**“ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”**



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Establecido el objeto y la descripción de la minuta, las Comisiones Unidas realizan las siguientes:

### **III. CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.** La senadora promovente se encuentra plenamente legitimada para plantear la iniciativa de mérito, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el artículo 135 de la propia Ley Fundamental de la República.

**SEGUNDA.** En virtud de que lo que se propone reformar es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es menester destacar lo que la misma Ley Fundamental señala al respecto en el artículo 135:

*“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.*

*“El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”*

**TERCERA.** Estas Comisiones Unidas, concordamos con lo expuesto en la iniciativa con proyecto de Decreto presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, en cuanto a la necesidad de revisar el texto vigente del segundo párrafo del artículo 11 constitucional, producto del Decreto de reformas y adiciones a la Constitución General de la República en materia de derechos humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

Efectivamente, dentro del proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución que conllevó al texto vigente, se generaron diferencias de criterio entre las Cámaras del Congreso de la Unión, optándose entonces por el Senado de la República, en



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

razón de las previsiones del artículo 72 constitucional aplicables al procedimiento legislativo de reformas y adiciones a la Ley Fundamental de la República, en no insistir en la discrepancia para acordar un texto, a fin de que por ese elemento no se afectara la viabilidad de la gran propuesta reformadora en materia de derechos humanos que ya se encuentra vigente.

Como lo destaca la iniciadora de la propuesta que ahora se dictamina, en el dictamen correspondiente de la LXI Legislatura de la Cámara de Senadores se estimó conveniente aprobar en sus términos la propuesta de la Cámara de Diputados por la razón de procedimiento ya expuesta, pero formulándose las siguientes consideraciones en el dictamen del 17 de febrero de 2011:

“Sin embargo, aun cuando frecuentemente en América Latina el vocablo asilo se reserve para designar al sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial, y que refugio se refiera al sistema de Naciones Unidas y al Derecho Internacional de los Refugiados, con el ánimo de tener congruencia en el derecho internacional, los tratados y convenios por los que México se ha obligado y el derecho interno en la materia, estas comisiones estiman conveniente hacer algunas consideraciones al respecto.

“Cuando se habla de refugiado y la protección internacional que les brinda un Estado, se refiere a un estatuto o condición jurídica de un extranjero amparado por un régimen especial de protección, donde la utilización común del término “refugio” no es correcta. El criterio aceptado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es “la condición de refugiado”.

“El reconocimiento de la condición de refugiado tiene como fundamento el derecho humano a solicitar asilo (reconocido, entre otros instrumentos, en 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) y no se trata de una concesión discrecional del Estado Mexicano, sino de un reconocimiento –y no recepción– de un derecho connatural al ser humano cuando se produzcan los motivos antes dichos.

“Es por ello que cabe señalar que el reconocimiento de la condición de refugiado no se hace precisamente “por motivos humanitarios como se establece en la Minuta, sino por los motivos señalados en la Convención sobre



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, debidamente recogidos en la legislación nacional en la materia, tal y como lo establece el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, publicada en el DOF EL 27 de enero del año en curso:

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

*“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.”*

**CUARTA.** Con el propósito de poder identificar las modificaciones propuestas en la iniciativa, estas Comisiones Unidas estimamos de utilidad incluir el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto de la iniciativa.

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 11. (...)	Artículo 11.- (...)



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
<p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	<p><b>Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.</b></p> <p><b>Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o a cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, sean o no solicitantes de asilo.</b></p>

**QUINTA.** Como ya se implicó en una consideración precedente, no pasa inadvertido para estas Comisiones Unidas que el 10 de junio del año 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, con la finalidad de que todas las personas cuenten en nuestro país con la protección de esos derechos esenciales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que forma parte nuestro país, garantizándose la la disposición de los medios idóneos para lograrlo.

En dicha reforma, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 constitucional, que, como se ha referido, a la letra señala:

*“Artículo 11. (...)*

*En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene*



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

*derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”*

En ese contexto, estas Comisiones Unidas coincidimos el señalamiento hecho en la Exposición de Motivos de la propuesta de la Senadora Cuevas, por cuanto hace a que “...la reforma constitucional en materia de derechos humanos amplía sustancialmente la esfera de derechos de los habitantes del país y crea un "bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos", que se constituye para la gama de derechos de los que es titular una persona, con independencia de que se encuentren contenidos en la propia Constitución o en algún tratado internacional del que México sea parte...”

Derivado de lo anterior debe decirse que la Constitución de un Estado ha entenderse en su acepción sistemática, de ahí que el artículo 11 vigente , con relación a lo dispuesto por el artículo 1° de nuestra Ley Fundamental, puede interpretarse en el sentido de que tratándose de asilo, en el Estado Mexicano procede por causas de orden político, y que el refugio procede por causales de carácter humanitario.

Por lo que respecta a la intención de adecuar el actual texto constitucional para que se prevea de manera correcta el derecho de “buscar y recibir asilo”, con el consecuente reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Estado Mexicano, es importante hacer mención de las siguientes precisiones:

“El término asilo indica la protección que un estado acuerda a un individuo que busca refugio en su territorio o en un lugar fuera de su territorio. El derecho de asilo en consecuencia, se entiende como el derecho de un estado de acordar tal protección: derecho, por lo tanto, que se dirige al estado y no al individuo, en virtud del ejercicio de la propia soberanía y con la única reserva de límites eventuales que derivan de convenciones de las que forma parte.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BALDI Carlo, “Diccionario de Política” Tomo a-j, Siglo XXI Editores, 2° edición, México 1991, Pág. 89



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Tal como se señala en la Exposición de Motivos de la iniciativa que se dictamina, diversos instrumentos internacionales han establecido el reconocimiento al derecho de “solicitar y recibir asilo”, y por otro lado a que el Estado reconozca la condición de refugiado. Así encontramos, entre otros, los siguientes:

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece:

*“Artículo 14:*

*1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*

*...”*

b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

*“ ...*

*Artículo XXVII. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.*

*...”*

c) Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que señala:

*“Artículo 22. Derecho de Circulación y Residencia*

*“7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.*

*“8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.*



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

*“9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.”*

En este tenor de ideas, es que se comparte la intención de la iniciadora de esta propuesta por adecuar el actual texto del segundo párrafo del artículo 11 constitucional, para que se prevea el derecho de solicitar asilo como lo establecen los diversos instrumentos internacionales de los que México forma parte, con la finalidad de armonizar a cabalidad la norma de derecho interno de rango supremo con el derecho internacional.

**SEXTA.** En cuanto a la adición de un tercer párrafo al artículo 11, estas Comisiones Unidas analizamos cabalmente la propuesta de la proponente, en virtud de que el principio de “no devolución” es parte de las normas pactadas internacionalmente por nuestro Estado nacional y es menester analizar si resulta necesario incluirlo en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El principio de *no devolución* se ubica hoy ya en la cúspide de nuestro orden jurídico por virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución General de la República.

Como sabemos, el principio de no devolución impide el reenvío de un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro.<sup>2</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 -de la cual nuestro país forma parte- consta de 46 artículos divididos en 7 capítulos. En su Preámbulo se reconocen como principios inspiradores: los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, se menciona el interés de la Organización de las Naciones Unidas por garantizar que los refugiados puedan ejercer, de la manera más amplia posible, dichos derechos y libertades, para lo cual se considera necesario la compilación y revisión de los instrumentos jurídicos al respecto y, lo que es más importante, “ampliar, mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales

---

<sup>2</sup> Información disponible en: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo.  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/157> [Fecha de Consulta: 4 de diciembre de 2014]



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados”.<sup>3</sup>

El 7 de junio de 2000, México depositó los instrumentos de adhesión para convertirse en Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

En virtud de dicha adhesión, el principio de no devolución es un derecho fundamental al que acceden las personas en condición de refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en su artículo 33 inciso 1º estipula:

*“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas.”*

Esta máxima ha sido reconocida en el Derecho Internacional como fundamental e imperativa en lo concerniente a las personas en condición de refugiados. Este reconocimiento la convierte en un principio de *jus cogens* y, por ende, en una norma de Derecho Internacional con carácter vinculante.<sup>4</sup>

La disposición prevista en el artículo 33 de la Convención de 1951 es directamente aplicable a las personas en condición de refugiados, incluso si aún no han sido reconocidos formalmente como tales; y también aplica a los solicitantes de asilo. En este supuesto, la persona tiene derecho a no ser devuelta, en tanto su condición no sea determinada definitivamente por medio de un procedimiento justo. Evidentemente, este derecho se afianza en el caso de ser reconocida la condición de refugiado.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SOMOHANO SILVA KATYA M. EN: EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS: ALCANCE Y EVOLUCIÓN Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/248/pr/pr4.pdf> [Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2014]

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

El principio de no devolución debe ser aplicado por los Estados miembros de la Convención de Marras de manera absoluta, lo que implica que aquéllos deberán abstenerse de cualquier medida que pueda tener como efecto “devolver” a un solicitante de asilo o a una persona en la condición de refugiado a las fronteras de algún país donde su vida o libertad esté en peligro, o en donde corra riesgo de persecución.<sup>6</sup>

Estas Comisiones Unidas, en términos de lo dispuesto en la presente consideración, estimamos importante resaltar que este principio, reconocido por los instrumentos internacionales de derechos humanos, ya forma parte integrante del orden jurídico nacional, en virtud de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho humano en cuestión es parte de nuestro orden jurídico, en tanto derecho fundamental integrado en las normas del llamado derecho internacional de los derechos humanos.

**SÉPTIMA.-** En consideración a la iniciativa que nos ocupa y sobre la base de las consultas realizadas a distinguidos especialistas en la materia, estas Comisiones Unidas han podido establecer que nuestro país ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos en torno a la condición del refugiado y la figura del asilo.

Así, México forma parte de la Convención sobre Asilo Político, pactada en Montevideo, República Oriental del Uruguay, en 1933; del Convenio sobre Asilo Territorial y del Convenio sobre Asilo Diplomático, acordados en Caracas, República de Venezuela, en 1954, que son instrumentos de carácter regional que por razones de la dinámica propia de nuestra zona geográfica dieron entidad y normas a la figura del asilo.

Sin embargo, se estima que para efectos del texto de nuestra Constitución, no es indispensable establecer en el mismo una distinción entre asilo político, asilo territorial y asilo diplomático. Se estima suficiente hacer un reenvío en la norma a la regulación del tema por la ley correspondiente.

---

<sup>6</sup> Ídem.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Al respecto cabe señalar que en la Convención sobre Asilo Territorial no se establece una diferenciación entre asilados, refugiados o, en su caso, refugiados políticos. No es por ende recomendable introducir en la ley elementos que alienten a confusiones no deseadas.

Ahora bien, de conformidad con los pactos internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano, éste tiene una clara competencia -con base en las potestades vigentes- para otorgar o denegar el asilo.

Así se desprende con claridad de lo previsto en el Artículo I del Convenio sobre Asilo Territorial:

*“Todo Estado tiene derecho a conceder asilo, pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”.*

Ahora bien, con respecto a las facultades del Estado Mexicano en materia de personas en la condición de refugiados, cabe recordar que nuestro país introdujo una Declaración Interpretativa al suscribir su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el 7 de junio de 2000. En esa Declaración se señaló que:

*“Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado”.*

En el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrito por nuestro país el propio 7 de junio de 2000, quedó claramente registrado que en el caso del propio Protocolo, son aplicables “las Declaraciones vigentes hechas por los Estados que ya sean Partes en la Convención” (Artículo I, párrafo 3).

En consecuencia y a la luz del análisis de estas Comisiones Unidas, de conformidad con las convenciones internacionales suscritas por nuestro país, existe una discrecionalidad jurídica atribuida al Estado para el otorgamiento del asilo.



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Por otro lado, en el texto constitucional se estima necesario precisar la distinción entre la figura inherente a la condición de refugiado y la figura del asilo. En el orden normativo y en términos legales, ambas figuras tienen peculiaridades propias y, por su naturaleza, responden a necesidades y condiciones diferentes. Por ende, ameritan un tratamiento jurídico diferenciado.

En términos del análisis realizado a la luz del texto vigente del segundo párrafo del artículo 11 constitucional y la propuesta materia de nuestro estudio, las Comisiones Unidas estiman pertinente formular un planteamiento de redacción y contenido distinto, en los siguientes términos:

**“Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones..”**

**OCTAVA.-** Con relación al análisis efectuado y a la luz de lo señalado en la consideración anterior, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre el texto constitucional vigente, la propuesta de la iniciativa de la Sen. Cuevas Barrón y el planteamiento de estas Comisiones Unidas.

Texto vigente	Iniciativa Sen. Cuevas	Propuesta de las Comisiones Unidas
<p>Artículo 11. ...</p> <p><del>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</del></p>	<p>Artículo 11. ...</p> <p>Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en territorio mexicano, de acuerdo a los convenios internacionales en la materia, cuando su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad o a la integridad personales estén en riesgo de violación a causa de su raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia determinado grupo social, opiniones políticas, violencia generalizada, agresión</p>	<p>Artículo 11. ...</p> <p><b>Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</b></p>



**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

	<p>extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.</p> <p>Las personas extranjeras no podrán ser expulsadas o devueltas a su país de origen o cualquier otro, en donde estén en riesgo de violación los derechos mencionados por las causas referidas en el párrafo anterior, se abandonó solicitantes de asilo.</p>	
--	---	--

En términos de lo expuesto y sobre la base de la función constitucional que en el caso específico corresponde a estas Comisiones Unidas y, en su oportunidad, al Pleno Senatorial, se propone la aprobación del proyecto de dictamen que se ha puesto a la consideración.

**TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**

Por las consideraciones anteriormente expuestas, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 86, 94, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 188, 212 y 224 del Reglamento para el Senado de la República se permiten someter a la deliberación, votación y, en su caso, aprobación de la Honorable Asamblea el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

**ÚNICO.** Se **REFORMA** el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 11. ...**

**Toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político. La ley regulará sus procedencias y excepciones.**

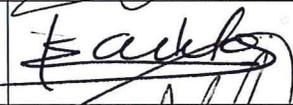
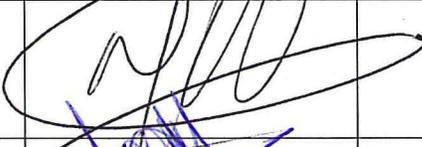
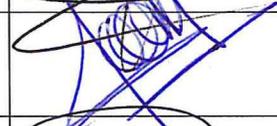
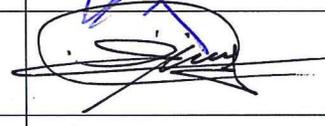
### **TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Senado de la República a los catorce días del mes de diciembre del año dos mil quince.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACION A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICION DE REFUGIADO.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES			
SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
<b>Sen. Enrique Burgos García,</b> Presidente			
<b>Sen. José Ma. Martínez Martínez,</b> Secretario			
<b>Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez,</b> Secretario			
<b>Sen. Daniel Amador Gaxiola,</b> Integrante			
<b>Sen. Raúl Cervantes Andrade,</b> Integrante			
<b>Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo,</b> Integrante			
<b>Sen. Ivonne Álvarez García,</b> Integrante			
<b>Sen. David Penchyna Grub,</b> Integrante			
<b>Sen. Raúl Gracia Guzmán,</b> Integrante			
<b>Sen. Sonia Mendoza Díaz,</b> Integrante			
<b>Sen. Fernando Torres Graciano,</b> Integrante			
<b>Sen. Zoé Robledo Aburto,</b> Integrante			

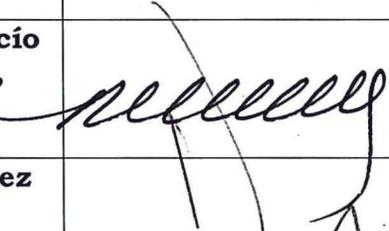
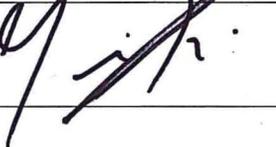


**DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

<b>Sen. Armando Ríos Piter,</b> Integrante			
<b>Sen. Pablo Escudero Morales,</b> Integrante			
<b>Sen. Manuel Bartlett Díaz,</b> Integrante.			



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA			
SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
<b>Sen. Alejandro Encinas Rodríguez,</b> Presidente			
<b>Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez,</b> Secretaria			
<b>Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi,</b> Secretaria			
<b>Sen. René Juárez Cisneros,</b> Integrante			
<b>Sen. Luis Fernando Salazar Fernández,</b> Integrante			

21-04-2016

Cámara de Senadores

**DICTAMEN** de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y la condición de refugiado.

**Aprobado** en lo general y en lo particular, por 85 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates, 15 de diciembre de 2015.

Discusión y votación, 21 de abril de 2016.

## **DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y LA CONDICIÓN DE REFUGIADO**

### **(Dictamen de segunda lectura)**

La primera lectura de este dictamen se dio el 15 de diciembre de 2015. Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se omite su lectura.

**La Secretaria Senadora Ana Gabriela Guevara:** Consulto la Asamblea, en votación económica, si se omite la lectura del dictamen. Quienes estén porque se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén porque no se omita, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Sí se omite la lectura, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, señora Secretaria.

Se concede el uso de la palabra al Senador Enrique Burgos García, para presentar el dictamen a nombre de las comisiones en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del Reglamento del Senado.

**El Senador Enrique Burgos García:** Con su permiso, señor Presidente. Muchas gracias. Honorable Asamblea Senatorial:

En términos de nuestras disposiciones reglamentarias, presento a ustedes el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, que reforma el segundo párrafo del artículo 11 de nuestra Ley Fundamental, en materia de asilo y la condición de refugiado.

Al hacerlo, deseo hacer un pleno reconocimiento a las y los integrantes de ambas comisiones dictaminadoras.

Hago mención de que este dictamen responde a la iniciativa presentada por la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, el 3 de septiembre de 2013, con relación a una preocupación de particular relevancia sobre el contenido vigente del segundo párrafo del propio artículo 11 constitucional y sus posibles implicaciones para nuestro país.

Deseo también aquí dejar testimonio y agradecimiento a las diversas reuniones de trabajo que en torno a este tema sostuvimos con la propia autora de la iniciativa, la Senadora Gabriela Cuevas, quien desde perspectivas distintas a los compromisos internacionales de nuestro país aportó valiosos elementos para su estudio y el arribo de un dictamen de consenso con visión de estado.

Como ustedes conocen, el texto vigente de este párrafo constitucional establece hipótesis en materia de asilo y de refugio sobre la base de señalar que la primera figura constituye un derecho de toda persona cuando sea objeto de persecución por razones de orden político; y la segunda, un derecho a recibir asilo por causas humanitarias, distinguiéndose que en ambas figuras la ley regulará su procedencia y sus excepciones.

Esta redacción deviene de la reforma de diversas disposiciones de nuestra Constitución del día 10 de junio de 2011, al realizarse una amplia y a la vez profunda revisión del capítulo, hablando en sentido general, de los derechos humanos de nuestra norma fundamental.

Hasta antes de ese Decreto de modificación constitucional del artículo 11, constaba un solo párrafo, mismo que fue objeto de una modificación al tiempo que se adicionó el vigente párrafo segundo.

También debo señalar a esta Honorable Asamblea, que dicho párrafo segundo fue objeto de una relevante deliberación entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura federal, al ventilarse con criterios disímolos la naturaleza y alcance de las figuras del asilo y de la condición de refugiado a la luz de las convenciones internacionales en estas materias.

Como se señala en el dictamen al final de la Cámara de Senadores sobre esta reforma, para evitar que se tuviera, incluso paralizar el proceso reformador, en razón de las diferencias de criterio sobre las figuras de asilo y de refugio entre las Cámaras y la devolución consecuente a la Cámara de Diputados, la LXI Legislatura optó por allanarse al criterio de la Cámara de Diputados, sin demérito de señalar su reticencia a lo que estimó eran inconsistencia de la recepción de esas figuras del derecho vigente en nuestro orden constitucional.

Precisamente con ese antecedente se inscribe la iniciativa de nuestra compañera, la Senadora Gabriela Cuevas, para plantear la revisión del precepto con ánimo de precisar la naturaleza y el alcance de esas figuras.

Así, la iniciativa que se turnó a las comisiones dictaminadoras comprendía diversas propuestas de revisión para la regulación constitucional de la figura de asilo, haciéndose énfasis en la serie de hipótesis que se contienen en los convenios internacionales para que se produzca dicha solicitud, así como para establecer en la norma suprema, el principio de no devolución de extranjeros a países donde pudiera estar en riesgo el derecho esencial de libertad, seguridad e integridad personal.

En virtud de ello, estimamos que no era pertinente incorporar dicho principio en el texto del artículo 11 constitucional, entendiéndose además que ese principio se encuentra también nítidamente contenido y desarrollado en los artículos 5, fracciones I y VI de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Ahora bien, ¿qué es lo que se propone en el dictamen a su consideración?

En primer lugar la precisión de que toda persona disfruta en nuestro país del derecho a buscar y recibir asilo, de conformidad con las convenciones internacionales.

En segundo término, que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político habrán de realizarse de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Y en tercer lugar, que tanto para el caso de asilo político, como para el caso y la condición de refugiado, será en la ley donde se regule la procedencia y excepciones de esas figuras. Hay para ambas figuras el planteamiento del ejercicio de las potestades que como Estado soberano corresponden a nuestro país, desde luego sujetas a los instrumentos internacionales suscritos y a las previsiones de la ley que las regula.

En este sentido, el dictamen que se presenta a su deliberación desea que la reforma constitucional planteada sea armónica con el compromiso de México en el imperio de los derechos humanos con nuestra rica y sólida tradición en el otorgamiento de asilo y reconocimiento de la condición de refugiado, con las previsiones de la ley vigente sobre refugiados, protección complementaria y asilo político.

Permítanme precisarlo. Al decirse que toda persona tiene derecho a que se le reconozca la condición de refugiado conforme a la regulación legal de su procedencia y excepciones, se plantea la aplicación de los

vigentes artículos 12 y 13 del ordenamiento reglamentario citado, en el sentido de que procede reconocer la condición de refugiado al extranjero que se encuentre en territorio nacional bajo alguno de los supuestos del artículo 13 de la propia ley invocada, y que en esencia se refiere a tres hipótesis.

Ausencia de su país de nacionalidad por fundados temores de persecución.

Retiro de su país de origen porque su vida, su seguridad, su libertad hubieran sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos o violación masiva de derechos humanos.

Y estancia en nuestro territorio cuando sugieren circunstancias en su país de origen que generen fundados temores de persecución o amenazas a su vida, seguridad o libertad.

Por otro lado, con relación al derecho a solicitar el otorgamiento de asilo político, también se ha buscado la estricta congruencia con las previsiones del ordenamiento secundario ya citado sobre la base de que se trata de una protección que el Estado mexicano puede otorgar a un extranjero, a quien se considere perseguido por delitos de carácter político o por delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos y cuya vida, libertad o seguridad se encuentren en peligro.

Esta figura abarca las modalidades de asilo diplomático y de asilo territorial.

Al presentar este dictamen a su deliberación y votación, quienes integramos las comisiones dictaminadoras deseamos expresar que la redacción planteada armoniza las figuras de la condición de refugiado y de asilo político con los compromisos adquiridos por nuestro país en la comunidad de naciones, al tiempo que se plantea un texto escrito de principios en torno a derechos humanos relevantes, que sería, y lo hemos presentado por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará su procedencia y excepciones.

En el sentido expuesto, me permito solicitar, con todo respeto, su voto favorable al dictamen del que se ha dado cuenta.

Muchas gracias, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senador Burgos García.

El Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales nos ha anunciado que existe una modificación al dictamen presentado, ya fue entregada a la Mesa Directiva.

En consecuencia, el texto está a su disposición en el monitor de sus escaños. Lo someteremos a consideración. Si la Asamblea acepta esta modificación, la discusión será con el texto modificado en los términos que fue presentado a la Mesa Directiva.

En consecuencia, solicito a la Secretaría dé lectura al texto que fue presentado por parte de las comisiones dictaminadoras.

**La Secretaria Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza:** Doy lectura al texto de la propuesta de modificación al dictamen.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se integre el texto al dictamen.

**La Secretaria Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza:** Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que las modificaciones se integren al dictamen. Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Sí se autorizan, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** En consecuencia, la discusión del dictamen será con la modificación al artículo 11 que fue autorizada por la Asamblea.

Informo a la Asamblea que el dictamen que nos ocupa consta de un solo artículo, por lo que está a discusión en lo general y en lo particular en un solo acto. Está a su consideración.

Tiene el uso de la palabra la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para hablar a favor del dictamen.

**La Senadora Gabriela Cuevas Barrón:** Con su venia, señor Presidente. Compañeras y compañeros Senadores:

En primer lugar, quisiera agradecer a las comisiones dictaminadoras por más de dos años de trabajo para dictaminar esta iniciativa, y en especial quiero agradecer al Senador Enrique Burgos, quien ha hecho una labor de consenso, que sin su talento y compromiso no estaríamos hoy aquí deliberando sobre esta materia.

El dictamen que hoy discutimos forma parte de un necesario trabajo de revisión a nuestra Carta Magna, que desde la academia y las organizaciones internacionales se estaba pidiendo para enmendar la desafortunada redacción que actualmente prevalece en el artículo 11 del texto constitucional, y que aleja al sistema jurídico mexicano de una política humanitaria para la protección de las víctimas de violaciones a derechos humanos.

Curioso fue que la porción normativa que nos proponemos enmendar tuvo su origen en la principal reforma constitucional, en materia de derechos humanos, que se ha hecho en los últimos tiempos. Aquella reforma constitucional, de junio de 2011, que transformó positivamente la lógica constitucional y la forma en la que el Estado mexicano debe legitimar su actuar conforme al respeto y garantía de los derechos humanos contenidos tanto en la propia Constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre los que se encuentran todos aquellos instrumentos internacionales en materia de asilo.

De este modo, y no obstante el paso enorme que el sistema jurídico mexicano dio con tal reforma, las figuras del asilo político y la condición de refugiado, reguladas en el artículo 11 constitucional, hoy se contraponen con los estándares humanitarios contenidos en el derecho internacional, lo que podría llevar al Estado mexicano a incurrir en responsabilidad internacional.

Como se sabe, México se caracterizó en el siglo XX por su ejemplar tradición humanitaria al dar asilo y reconocer la condición de refugiados a muchos extranjeros que fueron objeto de persecuciones políticas y de graves violaciones a sus derechos humanos.

De 1939 a 1942, aproximadamente 20 mil refugiados españoles que huían del régimen franquista arribaron a México. Lo mismo sucedió a finales de la década de los 70's donde México otorgó asilo a cientos de ciudadanos chilenos y argentinos que huían de las dictaduras militares que instalaron por la fuerza del poder.

En los años 80's, con motivo de los conflictos políticos en Centroamérica, México recibió alrededor de 46 mil personas y otros miles más que se instalaron por su cuenta y no fueron registrados.

La solidaridad humana que reflejó México en la centuria pasada se ha ido diluyendo, a tal grado que actualmente nuestro país no es visto por la comunidad internacional como un país de acogida para las miles de personas que sufren de violaciones a sus derechos humanos en sus países de origen.

Y los datos lo confirman. México ha reducido a un mínimo histórico las autorizaciones de condición de refugiado, permitiendo 270 refugiados en 2013 y 451 en 2014, incluidos únicamente 17 sirios, la tragedia humanitaria más importante en los últimos tiempos; o por ejemplo, tanto que hablamos de niños, niñas y adolescentes, únicamente 35.

Del lado opuesto, por ejemplo, Brasil, otro líder de la región, otorgó visas a 8,000 sirios y refugio a 2,100 de ellos.

Para el año 2015, del periodo comprendido de enero a octubre, la COMAR reportó que ha recibido 2,745 solicitudes de refugiados, de los cuales 1,910 se concluyeron y seis continúan en trámite. De las solicitudes concluidas, 1,128 no fueron reconocidas, es decir, cerca del 60 por ciento fueron rechazadas.

Y esta situación se vuelve más crítica en el caso de la migración Centroamericana. De acuerdo con las cifras oficiales, el promedio anual de migrantes centroamericanos indocumentados que ingresan al país, podría ser de hasta 400 mil. Sin embargo, en el periodo comprendido de octubre de 2014 al 1o de junio de 2015, el Instituto Nacional de Migración contabilizó 92,889 eventos de detención de centroamericanos en México, un total de 7,785 más que los que realiza la patrulla fronteriza de los Estados Unidos.

De acuerdo con el último reporte de Human Rights Watch, dado a conocer apenas hace unas semanas, se indica que en el año 2015 México reconoció la condición de refugiado a únicamente el 0.3 por ciento de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados provenientes de Centroamérica.

Esto nos habla de que la política migratoria en nuestro país respecto a la migración de nuestra niñez centroamericana, se dirige a detener, criminalizar y expulsar a este grupo vulnerable.

No obstante, como lo ha resaltado el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el 58 por ciento de las niñas, niños y adolescentes no acompañados de los países del triángulo del norte y México, podrían tener potencialidad de necesidades de protección internacional.

Es por ello urgente que México retome su tradición humanitaria, y es desde el Senado de la República donde podemos comenzar a contribuir con revisiones a nuestro marco jurídico, como la que hoy tenemos ante nosotros, para que los derechos humanos, tanto de los nacionales mexicanos como los de los extranjeros, sean plenamente respetados y reconocidos, sin que las lagunas o ambigüedades del texto constitucional den pauta para interpretaciones contrarias al derecho internacional humanitario.

Las normas internacionales que regulan el asilo y la condición de refugiado que México ha suscrito y que, por ende, forman parte de nuestro sistema jurídico, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra la Desaparición Forzada, entre otros, contienen disposiciones que garantizan el derecho a buscar y recibir asilo, entendido éste como el derecho de toda persona a ampararse bajo un régimen especial de protección humanitaria, el cual puede desplegarse a través del reconocimiento de la condición de refugiado o mediante la solicitud de asilo político.

Compañeras y compañeros: La importancia de esta discusión radica en que el dictamen es apegado al derecho internacional humanitario al armonizar la terminología constitucional con los estándares internacionales, reconociendo el derecho que tiene toda persona a buscar y recibir asilo, que es exactamente la redacción que plantea la Convención Americana.

Además, la modificación que hoy discutimos tiene la virtud de superar la deficiente denominación de refugio que hasta ahora se mantiene en el texto constitucional, sustituyéndola por la de condición de refugiado, con lo cual nos ponemos a tono con la evolución de la doctrina, la jurisprudencia y las normas internacionales en la materia, donde se ha definido que el Estado no concede refugio, sino que reconoce la condición de refugiado, tanto por causas de carácter humanitario, como también por motivos políticos.

De mantenerse en los términos actuales la redacción del artículo 11 de la Constitución, no obstante que existen instrumentos internacionales e incluso leyes de rango inferior que son claras en no reducir la condición de refugiado a causas humanitarias, puede presentarse el caso de que a una persona le sea negada esta condición

por no considerarse que la persecución por motivos políticos de la que sea objeto, sea una causa de orden humanitaria.

Además, cabe puntualizar que la redacción propuesta en el dictamen no reduce en lo absoluto la facultad potestativa que tiene el Estado mexicano para otorgar asilo político a quien lo solicite, pues se mantienen las remisiones correspondientes a la ley para el desarrollo de las procedencias y excepciones para cada caso.

Con ello se evita la dificultad práctica que representaría brindar este privilegio a toda persona que aduzca cualquier causa, incluso por ser prófugo de la justicia a causa de delitos del orden común.

Es necesario recalcar que el derecho a recibir asilo tiene como correlato la facultad del Estado para reconocerlo bajo los procedimientos y las condiciones que operen para cada caso.

En ese sentido, de prosperar la enmienda que hoy discutimos, toda persona podría ejercer en nuestro país o en alguna embajada mexicana válidamente sus derechos al reconocimiento de la condición de refugiados y a solicitar el otorgamiento de asilo político, con la seguridad de que su pretensión gozará de pleno sustento constitucional.

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político seguirá siendo la norma reglamentaria de estas figuras de protección humanitaria, ya que a pesar de no haber tenido hasta ahora el soporte constitucional adecuado, ya se retoman en ella los conceptos y las reglas mínimas para desahogar los respectivos procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiados y la solicitud de asilo político conforme a lo dispuesto en el derecho convencional.

Compañeras y compañeros Senadores: Es un enorme gusto para mí que hoy estemos discutiendo un dictamen que tiene su origen en una iniciativa que presenté en el pasado periodo ordinario de sesiones, con el firme ánimo de mejorar la política humanitaria de México frente a las necesidades legítimas de una gran cantidad de personas que, lamentablemente, se ven orilladas a solicitar la ayuda en el exterior ante la insostenible condición de violación a sus derechos humanos de los que son presas en sus propios países.

Esta reforma constitucional debe ser el parteaguas para que desde el Poder Legislativo se asuma una política de Estado en la que el derecho internacional humanitario y las figuras que lo componen, como es el caso del asilo y la condición de refugiados, vuelvan a ejercerse y garantizarse efectivamente. Gracias a su existencia, la legislación es clara y armónica con los parámetros internacionales en la materia.

Como mencioné al principio de mi intervención, la reforma que hoy estamos por concretar, modifica un artículo que formó parte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio 2011, pero por ningún motivo trastoca el espíritu de la misma, sino todo lo contrario, viene a reforzar el que acaso podría considerarse el único punto débil de esa reforma, ampliando así la protección que el Estado mexicano está obligado a proveer a todas las personas, entre ellas quienes pretendan ser reconocidas con la condición de refugiados o a solicitar asilo político.

El principio de progresividad de los derechos humanos nos obliga a no dar pasos atrás para hacer realidad el mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, y aún más, no basta quedarnos con lo que tenemos, porque nos exige ir hacia adelante para hacer siempre más amplia la esfera de protección que provee nuestra Constitución y los tratados internacionales de los que México forma parte.

La reforma que estamos por aprobar participa en esta encomienda, es un paso adelante para la inserción de México en el derecho internacional humanitario; es un paso más para afianzar el mandato constitucional que nos lleva a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, sean nacionales o extranjeros.

Compañeras y compañeros Senadores: No olvidemos que los derechos humanos son universales, su titularidad no distingue estatutos migratorios ni condiciones de ninguna clase. Es por ello que si desde el texto constitucional limitamos la eficacia, las normas humanitarias como las relativas al asilo y condición de refugiados, estaremos tolerando una restricción expresa a los derechos humanos y siendo cómplices de una mala política humanitaria que arrastra a nuestro país en los últimos veinte años.

Es por ello que los invito a votar a favor del presente dictamen, que una vez que transite por las sucesivas instancias del proceso de reforma constitucional, no tengo la menor duda de que representará un paso histórico para nuestro país dentro del derecho y las políticas humanitarias en las que nos hemos quedado rezagados.

Muchas gracias, compañeras y compañeros.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senadora Cuevas Barrón.

Para fundamentar el dictamen a nombre de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda, tiene el uso de la palabra el Senador Alejandro Encinas Rodríguez.

**El Senador Alejandro Encinas Rodríguez:** Muchas gracias, señor Presidente.

Como lo ha señalado ya tanto el Senador Enrique Burgos, como la Senadora Gabriela Cuevas, esta reforma constitucional busca fortalecer el marco normativo y de protección y garantía de los derechos humanos establecidos en nuestra Constitución, en materia de asilo y refugio.

Viene a fortalecer una de las mejores tradiciones de la política exterior y de solidaridad internacional de nuestro país, y retoma muchos de los principios que en los últimos años hemos logrado cristalizar no solamente en nuestra Constitución, sino también en la ratificación de distintos tratados internacionales.

Esta reforma ha sido motivo de una muy profunda reflexión, basta recordar cómo se presentó en primera lectura ante este Pleno, en el mes de diciembre del año pasado, y a raíz de la presentación de la primera lectura se han hecho un conjunto de sugerencias, de propuestas de modificación que buscaron, evidentemente, mejorar la redacción original de la primera lectura para retomar los principios rectores del asilo, del refugio, estableciendo con toda precisión la garantía de no retorno y la protección complementaria que se ha establecido en el marco internacional.

Por eso a la propuesta original se ha hecho una adición muy puntual, en el sentido de que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo.

El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales y la ley regulará sus procedencias y acepciones.

Cabe destacar que en esta última redacción, ha sido consultada y ha sido, incluso, promovida por la propia oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en materia de derechos humanos en nuestro país.

Que vale la pena, y estoy convencido que la Senadora Cuevas y el Senador Burgos lo comparten, hacer un reconocimiento expreso porque ello nos ha ayudado a construir este consenso.

En la idea de que el Estado mexicano debe de garantizar la protección complementaria, la garantía de no retorno en los asilados políticos, de la gente con refugio y en apearnos puntualmente a los tratados internacionales.

Esta creo es la reforma número 600 de nuestra Constitución Política que emanó del Constituyente del 17.

Y enhorabuena que, por lo menos en esta ocasión, sea una reforma que ratifique el fortalecimiento de los derechos humanos de las personas y la política exterior en materia de asilo y refugio en nuestro país.

Muchísimas gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senador Encinas Rodríguez.

Tiene el uso de la palabra, para hablar a favor del dictamen, la Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo.

**La Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza:** Gracias, señor Presidente.

Quisiera, primeramente, felicitar a las comisiones dictaminadoras, al Senador Burgos, al Senador Encinas y a la promovente, la Senadora Cuevas.

Que desde el principio acompañamos esta, pues, tan elocuente y tan necesaria adecuación del artículo 11.

Y que México, una vez más, ante esta idea impulsada por la nobleza y la filosofía que trae consigo esa necesidad de solidaridad internacional, y en un referendo de la tradición de brazos abiertos, de una política exterior mexicana que tan contundentes lecciones le ha dado al mundo.

Hacia reflexión la Senadora Cuevas en su exposición, a lo largo de la historia, ¿cuántas veces México abrió sus brazos y que no solamente dio entrada a muchos extranjeros, sino que también logró formarlos y hacerlos parte de la historia de este país?

Una vez más nos encontramos hasta ese esfuerzo y ese deseo de querer añadir más causales humanitarias y de justicia al texto constitucional.

Es cierto que la reflexión sobre los conceptos de asilo y refugio en México, a los que México ha aportado matices y acciones invaluable, ya tienen dentro de sí toda esa enorme reiteración sobre los compromisos que nuestro país ha suscrito y ratificado; sobre los compromisos que nuestro país ha suscrito y ratificado en el elenco de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, en torno a la condición de refugiados y a la figura de asilo.

Apoyamos la propuesta de las comisiones unidas que logra, de manera muy sintetizada, el espíritu de la propuesta que la Senadora Cuevas hizo, sin demeritar de ninguna manera la enumeración de las causales y que, al contrario, contiene todas las consideraciones que la materia de derechos humanos continuamente amplía.

También consideramos necesario preservar la fase regulatoria que asegura una visión e intervención de Estado en materia ineludible de seguridad nacional.

Una vez más, este Senado de la República da un paso más allá en este tema humanitario.

Esperemos que todos los demás países tengan, bien adoptar estas figuras o este espíritu, también para los millones de mexicanos que alguna vez han buscado preservar su vida en otra parte del mundo, su seguridad en otros países, dado que en su propia nación se les expulsa desde hace años.

Y son miles de maneras en las que no hallan, al mismo tiempo de miles de extranjeros que pasan por nuestro suelo, y que no encuentran las condiciones mínimas de seguridad en sus países, el sosiego y la dignidad que merecen.

Es cuanto, señor Presidente, y felicidades de nuevo.

Muchas gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senadora Guevara Espinoza.

Se concede el uso de la palabra al Senador Jorge Aréchiga Ávila, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para hablar a favor del dictamen.

**El Senador Jorge Aréchiga Ávila:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras Senadoras y Senadores, buenas tardes.

En nuestro país tenemos las bases constitucionales que garantizan el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Asimismo, todo individuo tiene el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. De ahí la importancia de hacer las adecuaciones jurídicas para proteger a todo ser humano, con la debida protección de los derechos inherentes al hombre.

El presente dictamen reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de consagrar el derecho a todas las personas a que se les reconozca la condición de refugiado o a solicitar el otorgamiento de asilo político.

El asilo, como parte de la protección que brinda el Estado mexicano a un individuo que busca refugio en territorio nacional.

De ahí que es importante recordar que nuestro país cuenta con un marco regulatorio, con apego al respeto a las instituciones y a los derechos humanos, que busca la protección de la esfera jurídica de los ciudadanos, de los cuales, podemos mencionar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumentos jurídicos que prevén el derecho de protección y búsqueda de asilo político de un ser humano.

Esta modificación constitucional es armónica con las reformas del 2011, en materia de derechos humanos, y con ello se amplía la gama de derechos, al no limitar el asilo por motivos exclusivamente de orden político, generando un supuesto jurídico más extenso al precisar que toda persona puede tener cobijo en territorio nacional.

Asimismo, para que la condición de refugiado no sea únicamente por causas de carácter humanitario, la protección quedará amplia para que todo ser humano tenga el derecho al reconocimiento de esta condición.

Dichas adecuaciones jurídicas deberán aplicarse con respeto al individuo extranjero, como parte de la protección de los derechos humanos en nuestro país.

En el marco de los fenómenos migratorios, el Estado debe proteger sin miramientos a los individuos por causas de conflicto, persecución o violencia generalizada, aspectos que vulneran la naturaleza humana de las personas.

De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados, en nuestro país viven 837 refugiados y 2 mil 872 personas que tienen pendiente su trámite de asilo.

No debemos perder de vista que México se ha caracterizado por su política exterior de cooperación, lo cual quedó de manifiesto, por ejemplo, con los judíos y españoles refugiados en nuestro país, por motivos de conflictos en sus países durante el siglo pasado, además de demostrar un alto sentido de justicia y sensibilidad humanitaria.

El asilo y el refugio de extranjeros en nuestro país favorece el intercambio y la diversidad cultural.

Por ello, la regulación de la Carga Magna sobre el asilo y el refugio debe ser actualizada, no sólo en concordancia con los estándares internacionales, sino también en armonía con el nuevo bloque de constitucionalidad del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senador Aréchiga Ávila.

Tiene el uso de la palabra la Senadora Angélica de la Peña Gómez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para hablar a favor del dictamen.

**La Senadora Angélica de la Peña Gómez:** Con su venia, señor Presidente, muchas gracias. Señoras Senadoras, señores Senadores:

Tengo que expresar mi reconocimiento al esfuerzo que la Senadora Gabriela Cuevas emprendió para lograr, finalmente, que este dictamen pueda ser presentado ante ustedes para su votación.

Y, sobre todo, también quiero expresar mi beneplácito respecto a que finalmente se logró que en esta presentación, ya para su votación, el propio dictamen haya sufrido los cambios que me parece que perfeccionan un poco más al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de cómo está el primer dictamen.

Debo recordar que este artículo fue reformado, formó parte del paquete de los 11 artículos reformados el 10 de junio, y que entró en vigor el 11 de junio de 2011.

Desde mi muy modesta opinión, y bueno, hay expertos que también así lo señalan de manera docta, ellos sí de manera docta, este fue de los 11 artículos, un artículo muy limitado en esa reforma.

Es más, la ley en la materia es mucho más avanzada en sus preceptos de como finalmente queda la Constitución, y hoy se está enmendando una parte importante, su segundo párrafo, para que pueda quedar inscrita la potestad respecto a que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo.

El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales y, bueno, lo que ya existía, la ley regulará sus procedencias y excepciones.

Reformar la Constitución es fácil. Este tema crea de repente muchas preocupaciones y aristas por la misma situación mundial que se vive. Entonces, que en México estemos buscando que quede mucho más garantista respecto a cómo quedaba en esta reforma del 11 de junio de 2011, pues es muy importante y lo celebro. Creo que necesitamos nosotros entender que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, a disfrutar de él en cualquier parte del mundo.

En ese aspecto, es muy importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que en algunos países de la región existe esta figura que contempla un tipo de protección similar otorgada a quienes están en estas condiciones, que además, me parece que tendríamos que situarla dentro del contexto de preservar situaciones que garanticen su vida, la libertad, la seguridad o la integridad de las personas cuando éstas están en riesgo, cuando sufren peligro.

Y, por lo tanto, a lo mejor esta figura debiésemos complementar más, debería haber quedado inscrita como la propia oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos nos planteaba.

Pero, aun así, con el perfeccionamiento de su nueva redacción, nos permite, sin lugar a dudas, tener un artículo, que a la revisión de si es necesario, no lo creo, sin embargo, me parece que de todas maneras el precepto de que la legislación secundaria pueda revisarse para que vaya en este sentido, pudiera emprenderse para lograr que sea más garantista.

La ley en la materia, yo considero, que como la reformamos aquí en este Senado, en la pasada legislatura, queda muy bien, es bastante rigurosa en cuanto al apoyo que tiene que darse por parte del país a quienes recurren al asilo o quienes están en condiciones de refugiados, y que en ese aspecto, entendiendo que está configurado en el avance que tenemos que dar en el mundo para siempre abrir las puertas a quienes están enfrentando este tipo de problemas, puedan encontrar en nuestro país, el país que nos ha prestigiado a nivel internacional.

Quien me antecedió en la palabra mencionaba la experiencia que hay con distintos grupos en otras partes del mundo, que en condiciones realmente adversas encontraron las puertas abiertas en México.

Lo sigue estando, es una característica de nuestro país, y creo que con estas adecuaciones que se están haciendo de este artículo 11 de la Constitución, nos va a permitir seguir por esta ruta, insisto, que prestigia a nuestro país y que tiene que ser el ejemplo para avanzar, en siempre tener estos espacios que garanticen que cuando una persona tiene que salir de su país porque corre peligro su vida, porque es perseguida, pueda estar en nuestro país, ya sea en su condición de que busque asilo, o también en la condición que tenga que ver en su carácter de refugiado.

Felicidades a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, por la decisión de tomar en cuenta, de manera favorable, la propuesta de la Senadora Cuevas, y les felicito, sobre todo, por el avance que lograron en esta nueva redacción.

Es cuanto.

Muchas gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senadora De la Peña Gómez.

Se inserta intervención de la Senadora Sonia Rocha Acosta.

**La Senadora Sonia Rocha Acosta:** Intervención. Con el permiso de la Presidencia.

No hay más oradores inscritos, en consecuencia, háganse los avisos a que se refiere el artículo 58 del Reglamento del Senado para informar de la votación. Ábrase el sistema electrónico de votación por cinco minutos para recoger la votación nominal del dictamen, en los términos en los que ha sido discutido con la incorporación que se leyó en su momento.

**La Secretaria Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza:** Señora Presidenta, conforme al registro en el sistema electrónico, se emitieron 85 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

**PRESIDENCIA DE LA SENADORA  
ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA**

**La Presidenta Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama:** Gracias, señora Secretaria. Queda aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de asilo. **Se remite a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional.**

26-04-2016

Cámara de Diputados

**MINUTA** con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Diario de los Debates, 26 de abril de 2016.

## **MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**La Secretaria diputada María Eugenia Ocampo Bedolla:** «Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Senadores.— México, DF.

Secretarios de la Cámara de Diputados.— Presentes.

Para los efectos constitucionales, me permito remitir a Ustedes expediente que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente

Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.— Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica), vicepresidenta.»

«Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Cámara de Senadores.— México, DF.

### **PROYECTO DE DECRETOS-LXIII-I-2P-62**

#### **POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ÚNICO.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

##### **Artículo 11....**

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

#### **TRANSITORIO**

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

Salón de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores. Ciudad de México, a 21 de abril de 2016.— Senadora Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica), vicepresidenta; senadora Hilda Esthela Flores Escalera (rúbrica), secretaria.»

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Esta Presidencia informa que, con fundamento en lo que establece el artículo 23, numeral 1, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el día de ayer 25 de abril del año en curso se turnó de inmediato a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.



# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 28 de abril de 2016

Número 4518-XII

## CONTENIDO

### **Declaratoria de publicidad de dictámenes**

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto, que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados

## Anexo XII

**Jueves 28 de abril**



## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Palacio Legislativo de San Lázaro  
Ciudad de México, 28 de abril de 2016  
No. Oficio: **CPC/328/2016**

**DIP. JOSÉ DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**  
**P R E S E N T E**

Distinguido Señor Presidente:

De conformidad con lo establecido en los artículos 84, numeral 2, y 180, numeral I del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito enviar a usted, Dictamen en **Sentido Positivo** a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **en materia de asilo y condición de refugiados**, aprobado por los Integrantes de esta Comisión, el 28 de abril de 2016, para los efectos de la declaratoria de publicidad, discusión y votación.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle la más alta y distinguida de mis consideraciones.

Atentamente

Dip. Daniel Ordoñez Hernández  
Presidente

005749



2016 ABR 28 AM 11 56

PRESIDENCIA  
DE LA MESA DIRECTIVA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 39, numerales 1 y 2, fracción XL y numeral 3 y 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

### Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes, conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la iniciativa motivo del presente dictamen, así como de la recepción y turno para el dictamen de la minuta.

II. En el apartado **Contenido de la Minuta**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, en la que se resume su teleología, motivos y alcances.

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos por cada una de las adiciones planteadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen. (m)

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

V. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Decreto que Reforma el párrafo segundo e incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **en materia de asilo y condición de refugiados.**

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**Primero.** El 3 de septiembre de 2013, la Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, suscribe la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual se turnó a esta Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

**Segundo.** El 3 de septiembre de 2013, la Iniciativa se turnaba a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores.

**Tercero.** El 15 de diciembre de 2015, queda en Primera Lectura el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, con relación a la «Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 11 de la de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiado» (*sic.*).

**Cuarto.** El 25 de abril de 2016, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Minuta de referencia a esta Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y elaboración del Dictamen correspondiente.

### II. CONTENIDO DE LA MINUTA

Para efectos de emitir el presente Dictamen, y por economía del análisis, se transcriben las consideraciones del Dictamen aprobado por el Senado de la República y remitido en la Minuta a ésta Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en los siguientes términos: 



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

1. Existe la necesidad de revisar el texto vigente del artículo 11 constitucional a la luz de las reformas y adiciones a la *Constitución General de la República* en materia de Derechos Humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.
2. El reconocimiento de la condición de refugiado ya es materia de la legislación interna, quedando reflejado en la *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político* al siguiente tenor:

**Artículo 2°.** — Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

**VIII.** Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.

...

**Artículo 6°.** — Ningún solicitante o refugiado podrá en modo alguno ser rechazado en frontera o devuelto de cualquier forma al territorio de otro país donde su vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de esta Ley, o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El extranjero al que se le otorgue protección complementaria no podrá ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

[...]

**Artículo 12.** — La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo, a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley, y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiados.

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

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 motivos 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.

**Artículo 14.** — Los refugiados reconocidos bajo los supuestos de la fracción III del artículo 13 de esta Ley, que previo a su reconocimiento hayan generado derechos de residencia, podrán optar por mantener su situación migratoria o acogerse a lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.

3. Igualmente, no pasa inadvertido a ésta Comisión que la citada reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011 crea un bloque de constitucionalidad de normas de derechos humanos que se configuran en la amplitud de derechos que posee una persona, independientemente de la fuente del derecho.

Sin contradecir el espíritu de la Protección y Reconocimiento de los Derechos Humanos que se hace bajo los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), es claro que de la armonización del derecho internacional con los ordenamientos internos debe darse un lugar primordial a la interrelación naciente de la

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

aplicación conjunta de los art. 11 y 1º de nuestra Constitución, quedando entonces entendible que, para el Estado Mexicano, el caso de asilo procede por motivos de orden político; mientras que la condición de refugiado deviene por causales de carácter humanitario.

4. Se coincide plenamente en que el principio de no devolución ya está integrado de manera explícita en nuestra Carta Magna e instrumentado en el artículo 6º de la *Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*; además de que es un derecho fundamental integrado en las normas del DIH.
5. Las clasificaciones y precisiones o actualizaciones de los conceptos de asilo y refugio actuales y futuras no son indispensables en el texto constitucional, toda vez que se pueden concretar al hacer el reenvío de la norma a la regulación contenida en la ley específica.
6. Se resalta el hecho de que el artículo I de la *Convención sobre Asilo Territorial* señala:

Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno.<sup>1</sup>

Además de lo señalado en el diverso IX de la misma Convención:

A requerimiento del Estado interesado, el que ha concedido el refugio o asilo procederá a la vigilancia o a la internación, hasta una distancia prudencial de sus fronteras, de aquellos refugiados o asilados políticos que fueren notoriamente dirigentes de un movimiento subversivo, así como de aquellos de quienes haya pruebas de que se disponen a incorporarse a él.

La determinación de la distancia prudencial de las fronteras para los efectos de la internación dependerá del criterio de las autoridades del Estado requerido.

---

<sup>1</sup> Se toma el texto publicado por el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos, disponible en [ <http://oas.org/juridico/spanish/tratados/a-47.html>].

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

Los gastos de toda índole que demande la internación de asilados o refugiados políticos serán por cuenta del Estado que la solicite.

Siendo entonces claro que el Estado Mexicano tiene, conforme se reconoce en los instrumentos internacionales suscritos, y debe ejercer, discrecionalidad jurídica para el otorgamiento de asilo.

### **III. OBSERVACIONES A LA MINUTA**

No obstante que se coincide con las razones de fondo y con el diagnóstico de la Colegisladora, se hace el llamado a considerar dos temas limítrofes con el tema central de la Iniciativa:

Primero, es claro que la discrecionalidad del Estado Mexicano debe estar equilibrada con un hecho material: la propia capacidad del entorno ambiental y social del territorio nacional en donde se pretenda situar a las personas en condición de refugiados o asilados, en equilibrio con nuestra tradición de apoyo humanitario, toda vez que existen límites físicos en los cuales se tiene que analizar la conveniencia de admisión de personas, cuando se trate de movimientos migratorios mayores, toda vez que la instrumentación actual está diseñada para que este dispositivo sea de aplicación excepcional, más que ser un procedimiento ordinario, y esto por varias razones.

Entre esas razones se encuentran la dinámica social actual de concentración en urbes, ya que, si bien esto permite concentrar capital y potencialidades productivas y tecnológicas, también es cierto que aumenta la capacidad de carga de ciertos territorios, con lo cual, tanto se aumenta la vulnerabilidad del mismo, como se deja inacabada la resolución de la atención de necesidades, impidiendo entonces, en un caso grave, el mejoramiento de las condiciones de vida de asilados y refugiados (trayendo a la par menoscabo de dichas condiciones en los pobladores originales), además de aumentar el riesgo al que se enfrentan los territorios, por la disminución de su resiliencia al no contar con el equipamiento e infraestructura adecuados.

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **asilo y condición de refugiados**.

Segundo, debe tenerse en cuenta que nuestras condiciones sociales, económicas y ambientales, también han dado pie a movimientos internos de relocalización reconocidos actualmente bajo el concepto de *desplazamientos internos*:

...a diferencia de los refugiados, los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su propio país. En determinadas circunstancias, pueden ser obligados a huir por las mismas razones de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia que los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno.

Agregando a las razones citadas, que también se suscitan dichos desplazamientos por desastres naturales y tecnológicos y no solo por la presencia de conflictos armados. Un requisito fundamental para ser considerado *refugiado* es haber cruzado una frontera internacional. Las personas que se ven forzadas a abandonar sus hogares de residencia habitual que no eligen cruzar una frontera internacional no se consideran refugiados, aun cuando se enfrentan a la misma situación y a los mismos desafíos que los que sí lo son.

Conforme a lo señalado por el Centro de Documentación sobre Desplazamiento Interno Forzado, perteneciente al Instituto Mora:

Entre las causas que provocan el desplazamiento interno forzado se encuentran las siguientes:

- I. Causas por conflicto armado;
- II. Causas por violencia generalizada;
- III. Causas por violación de derechos humanos o derecho internacional humanitario;
- IV. Causas por delincuencia organizada;
- V. Causas por conflicto social, ocasionado por creencias religiosas, por origen étnico o nacional, por identificación política, por opiniones, o cualquier otra que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;
- VI. Causas por discriminación e intolerancia motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la orientación sexual y la diversidad de género, el estado civil, o cualquier otra que atente en contra de la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;



## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

- VII. Causas por disputas por tierras y/o recursos naturales;
- VIII. Causas por la ejecución inadecuada de proyectos de desarrollo que provoquen violaciones a los derechos humanos, y
- IX. Causas por desastres o contingencias socio-ambientales

El *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), señala para México, que los desplazados internos por razones de violencia religiosa, política y criminal, a diciembre de 2014, son 281,400, y los desplazados internos por razones de desastres, a diciembre de 2013, son 158,300.

Con estos señalamientos, lo que se trae a la mesa, es el hecho de que se deben armonizar, en función de las capacidades de carga, vulnerabilidad y resiliencia de los territorios, las necesidades internas con la capacidad de asistencia internacional de forma que se otorguen condiciones óptimas de desarrollo a propios y extraños.

### **IV. CONSIDERACIONES**

Con el objeto de tener una debida apreciación de las modificaciones propuestas por la Cámara Revisora al texto constitucional actual, se incluye el siguiente cuadro comparativo:

Texto Constitucional Vigente	Minuta Enviada con la Propuesta de las Comisiones Unidas asignadas en la Cámara de Senadores
<p><b>Artículo 11.</b> (...)</p> <p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> (...)</p> <p>Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>

Así, los integrantes de esta Comisión dictaminadora aceptan la propuesta del Senado de la República.

## Comisión de Puntos Constitucionales

Proyecto de Dictamen en sentido positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales a la minuta con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* **en materia de asilo y condición de refugiados.**

### **V. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO**

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

**Decreto que reforma el párrafo segundo e incorpora un párrafo tercero al artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de asilo y condición de refugiado, para quedar como sigue:**

Artículo Único. — Se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para quedar como sigue:

Artículo 11. — ...

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

Transitorios

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

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 28 de abril de 2016.**

28-04-2016

Cámara de Diputados

**DICTAMEN** de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto, que reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados.

**Aprobado** en lo general y en lo particular, por 449 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones.

Se turnó a las Legislaturas de los Estados, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 135 constitucional.

Gaceta Parlamentaria, 28 de abril de 2016.

Discusión y votación, 28 de abril de 2016.

## **DISCUSIÓN DEL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y CONDICIÓN DE REFUGIADOS**

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (\*).

Y tiene la palabra la diputada Alicia Barrientos Pantoja para fundamentar el dictamen, de conformidad con nuestro Reglamento.

A ver, a ver, a ver, parece que tenemos una confusión. Ah, ¿no? Sí. Es la diputada Alicia Barrientos Pantoja, del Grupo Parlamentario de Morena, para fundamentar el dictamen del artículo 11. No. Es para fundamentar el dictamen. A ver, parece que traemos por aquí alguna confusión, porque entendíamos que no iba a haber oradores.

Por eso, la diputada Alicia Barrientos Pantoja la tengo aquí para fundamentar el dictamen de reforma al párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y, en virtud de que el origen de la proporción está allí, entonces aprovecho antes nada más, diputada, perdón, para informar que en tratándose de reformas constitucionales, que es lo que dictamina por supuesto la Comisión de Puntos Constitucionales, son cinco dictámenes que tenemos que provienen de la Comisión. Vamos a asumir el método de que por cada dictamen se sube a fundamentar por un miembro de la Comisión, por quien haya decidido la Comisión, y luego pasaríamos a votación y así sucesivamente; fundamentación, votación, fundamentación, votación, para que todo mundo esté prevenido. Adelante, diputada. Una disculpa, por favor.

**La diputada Alicia Barrientos Pantoja:** Con su permiso, presidente. Compañeras y compañeros diputados, el dictamen que se pone a consideración del pleno, sobre la minuta del Senado para reformar el segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución, tiene que ver en gran medida con una política de solidaridad con las personas que sufren persecución política por defender sus posturas e ideales, enfrentando a gobiernos autoritarios.

Lo más emblemático fue el recibimiento del general Lázaro Cárdenas, quien hizo a los refugiados durante la Guerra Civil Española en el primer tercio del siglo XX. Muchos intelectuales entraron al país e hicieron carrera en la investigación, el derecho y la cultura, heredando a las generaciones posteriores grandes beneficios.

También hemos recibido a refugiados y perseguidos políticos de Argentina, Uruguay y Chile, que padecieron la persecución de las dictaduras que azolaron en algún momento en sus países por alzar la voz en buscar condiciones de igualdad, equidad y democracia.

En la Ciudad de México existe una casa, la Casa del Refugiado Citlaltépetl, que está abierta para recibir a escritores que son perseguidos por plasmar en sus textos posiciones que contravienen la visión política, social o religiosa gubernamental del país en donde residen.

En 1981 México suscribió la Convención sobre Asilo Territorial y fue ratificada por el Senado el 4 de marzo de 1982. Tal como lo establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna, los acuerdos firmados por la Presidencia

de la República y ratificados por el Senado son la ley suprema, y es nuestra obligación adecuar las leyes y la propia Constitución para evitar disposiciones en sentido contrario.

Esta reforma es importante porque se señala que toda persona no sólo tiene derecho a estar en territorio mexicano y solicitar asilo político, sino que se reconozca la condición de refugiado en caso de que sufra algún tipo de persecución y solicite el otorgamiento de asilo político, ya contamos dentro de nuestra legislación con la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Morena está en contra de la violación en todos esos países, en donde las libertades ponen en riesgo la vida de los ciudadanos. Morena está en contra de la violencia contra periodistas, defensores de los derechos humanos y en contra de todo tipo de acción gubernamental que socave la libertad de creencias. Por ello el voto de Morena es a favor de esta reforma constitucional y esperamos que sea un motivo más para que nuestro gobierno rechace la violencia y la persecución de todos los mexicanos que luchamos por un mejor país. Es cuanto, señor presidente.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Gracias, diputada Barrientos.

Está a discusión en lo general y en lo particular. No habiendo oradores inscritos, se pide a la Secretaría abra el sistema electrónico, por dos minutos, para proceder a la votación en lo general y en lo particular.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ábrase el sistema electrónico por dos minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular.

(Votación)

¿Algún diputado falta o diputada? Por favor, sigue abierto el sistema electrónico.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** El diputado Madero no ha votado. Saludamos la presencia de...

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** ¿Ya?

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Espéreme, por favor. Saludamos la presencia de amigos, alumnos y maestros de la Universidad de Guadalajara, así como también integrantes de la Unión Mexicana de Mujeres AC, de Morelia, Michoacán, estos últimos invitados por la diputada Daniela De Los Santos Torres, sean ustedes bienvenidos a este recinto parlamentario de San Lázaro.

También de un grupo de estudiantes de derecho del Centro Universitario UTEG, de Jalisco, invitados por el diputado Manuel Sánchez Orozco. Y de alumnos del Bachillerato SABES, Tarimoro Norte, del estado de Guanajuato, invitados por la diputada María García Pérez. Sean todas y todos ustedes bienvenidos a este recinto parlamentario de San Lázaro.

Ahora sí, por favor, diputado secretario, creo que ya no se ve movimiento de que falte alguien por votar. Acaba de votar uno más. Porque ya no se ve a nadie más, ya.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Ciérrase el sistema electrónico de votación.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Alguien más allá, a ver, quién, ya se cerró, de viva voz.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputada Scherman, vote usted. ¿A favor o en contra?

**La diputada María Esther de Jesús Scherman Leño (desde la curul):** A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Ya, ya está cerrado.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Nombre, diputado.

**El diputado Próspero Manuel Ibarra Otero** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Sí, diputado Ibarra, gracias. A favor. Diputada Madrid.

**La diputada María Gloria Hernández Madrid** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** La diputada Cecilia Soto, acá a la izquierda. A favor.

**La diputada Cecilia Guadalupe Soto González** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** El diputado Clouthier. A favor.

**El diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** ¿Sí están consignándolos? Ahí la Secretaría.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputado Sesma, a favor.

**El diputado Jesús Sesma Suárez** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Diputada Madrigal, a favor.

**La diputada Araceli Madrigal Sánchez** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Araceli Madrigal, a favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Ya votó ella.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Sofía González, diputada, a favor.

**La diputada Sofía González Torres** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Acá a la derecha. Acá, centro, derecha.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputado Couttolenc, a favor, gracias.

**El diputado José Alberto Couttolenc Buentello** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputada María Hadad a favor.

**La diputada María Hadad Castillo** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputado Edgar Spinoso, a favor.

**El diputado Edgar Spinoso Carrera** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputada Rosalina Mazari.

**La diputada Rosalina Mazari Espín** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor, gracias. Diputada Sánchez Carrillo.

**La diputada Patricia Sánchez Carrillo** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor. Ángeles Rodríguez, diputada.

**La diputada María de los Ángeles Rodríguez Aguirre** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor. Diputado González Navarro.

**El diputado José Adrián González Navarro** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** A favor. Allá la diputada Yulma Rocha.

**La diputada Yulma Rocha Aguilar** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor. Diputada Vanderkam.

**La diputada Mayra Angélica Enríquez Vanderkam** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** ¿Ya consignaron el voto de la diputada Yulma Rocha a favor?

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Pinete Vargas, diputada.

**El diputado María del Carmen Pinete Vargas** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor. Diputado Bolaños, a favor.

**El diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar** (desde la curul): A favor, gracias.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputada Araceli Damián, a favor.

**La diputada Araceli Damián González** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva:** Ya.

**La diputada Cecilia Guadalupe Soto González** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Se reitera el voto de la diputada Cecilia Soto, a favor. La diputada Mariana Benítez.

**La diputada Mariana Benítez Tiburcio** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor, gracias. Diputado Carlos Iriarte.

**El diputado Carlos Iriarte Mercado** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** Diputada Martha Tamayo.

**La diputada Martha Sofía Tamayo Morales** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre:** A favor. Gracias. Diputado Oscar Valencia.

**El diputado Oscar Valencia García** (desde la curul): A favor. Gracias. Diputada Claudia Sánchez.

**La diputada Claudia Sánchez Juárez** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre**: A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva**: Les reiteramos nuestra petición de que no se retiren del salón de sesiones, porque vamos a seguir votando. Fundamentando y votando, fundamentando y votando. Si no, nos retrasamos. Ya consigne el voto de Vidal Llerenas. A favor, y ya.

**El diputado Vidal Llerenas Morales** (desde la curul): A favor.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva**: Diputado Víctor Silva, allá.

**El diputado Víctor Manuel Silva Tejeda** (desde la curul): A favor.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre**: ¿Ya?

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva**: Ya.

**El Secretario diputado Juan Manuel Celis Aguirre**: Señor presidente, se emitieron 449 votos en pro, ninguna abstención y ninguno en contra. Es mayoría calificada.

**El Presidente diputado José de Jesús Zambrano Grijalva**: Por lo tanto, aprobado en lo general y en lo particular por 449 votos, unanimidad de los presentes, el proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Y pasa a las legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 constitucional.**

13-07-2016

Comisión Permanente

**DECLARATORIA** del Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 constitucional, en materia de asilo y condición de refugiados.

Se realiza el cómputo y se da fe de **22 votos aprobatorios** de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

La Comisión Permanente **declara** aprobado el Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados. Se turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diario de los Debates, 13 de julio de 2016.

Declaratoria, 13 de julio de 2016.

## **DECLARATORIA DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE ASILO Y CONDICIÓN DE REFUGIADOS**

### **LEGISLATURAS**

Compañeros Senadores, les informo que hemos recibido diversos votos aprobatorios de los congresos estatales al proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 constitucional, en materia de asilo y condición de refugiados.

Solicito a la Secretaría dé cuenta con la recepción de los votos recibidos.

**La Secretaria Diputada Jorgina Gaxiola Lezama:** Se va a realizar el escrutinio de los votos recibidos.

(Se realiza escrutinio)

Señor Presidente, informo a la Asamblea que se recibieron los votos aprobatorios de los Congresos de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas al proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados.

En consecuencia, esta Secretaría da fe de la emisión de 22 votos aprobatorios del proyecto de Decreto de referencia.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Ruego a la Asamblea ponerse de pie.

(Todos de pie)

A efecto de dar cumplimiento a lo que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas estatales, la Comisión Permanente declara aprobado el **DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASILO Y CONDICIÓN DE REFUGIADOS. Se remite al Diario Oficial de la Federación para su publicación.**

Esta Presidencia seguirá atenta para recibir las resoluciones que emitan otras legislaturas de los estados sobre este mismo asunto, las cuales se integrarán debidamente al expediente.

Ruego a la Asamblea tomar sus asientos.

Para referirse a la declaratoria, se concede el uso de la palabra al Senador Enrique Burgos García, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**El Senador Enrique Burgos García:** Con la venia de la Presidencia. Honorables integrantes de esta Comisión Permanente:

Se cumple el día de hoy una función otorgada a este órgano de representantes populares de la Nación y federales del Pacto Federal para mantener la vigencia del Poder Legislativo durante sus recesos, a fin de hacer la declaratoria de que se ha reformado o adicionado el texto de nuestra ley fundamental.

A luz de lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, más de la mitad de las legislaturas estatales, en este caso 22 de ellas, han otorgado su aprobación a la minuta remitida por el Congreso de la Unión para reformar el texto del párrafo segundo del artículo 11 de nuestra Constitución.

Hago uso de la palabra para destacar, con brevedad, la importancia de estas modificaciones a nuestra Ley Suprema, sin demérito de que quienes formamos parte de esta Comisión Permanente participamos como integrantes del órgano revisor de la Constitución para el propósito que ahora se culmina, salvo la base de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, como bien lo mencionó el Presidente de la Mesa Directiva.

Nuestro país ha tenido una importante tradición en la comunidad de naciones en materia de asilo y de asistencia a quienes por su condición solicitan el carácter de refugiados.

Vienen tan solo a la memoria hechos relevantes para la recepción de los orgullosamente denominados "Transterrados de España", la hazaña de protección de Gilberto Bosques e integrantes del pueblo judío bajo la amenaza de la persecución fascista y las acciones para otorgar la condición de refugiados a decenas de miles de hermanos centroamericanos de los 80's y 90's, ante situaciones de enfrentamiento que ocurrían en su país.

En el texto aprobado por el Congreso Constituyente de 1916-1917, para nuestro artículo 11, se establecieron la libertad de tránsito y la libertad de residencia, fue con la muy trascendente reforma de derechos humanos del 10 de junio de 2011 que se introdujo en el texto de nuestra Constitución la mención específica al derecho de asilo y a la figura del refugio que nuestro país había, desde luego, incorporado a su orden jurídico a través de la suscripción de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Sin embargo, en el proceso de introducción de esta adición constitucional se produjeron diferencias conceptuales entre las Cámaras del Congreso de la Unión sobre la naturaleza de las figuras del asilo y del refugio, y la mejor forma de su recepción en nuestra norma fundamental a la luz de los compromisos internacionales de nuestro país.

Derivado de esa circunstancia debo reconocer el estudio y planteamiento de mi compañera Senadora Gabriela Cuevas Barrón, para revisar con puntualidad el texto aprobado en 2011 y las previsiones de las normas internacionales sobre la materia, particularmente teniendo en mente la naturaleza de las figuras del asilo y de la condición de refugiado como espacios donde convergen el reconocimiento a los derechos humanos de las personas de nuestro país que tiene la calidad de extranjeros y el principio de la soberanía del Estado mexicano para adoptar las determinaciones inherentes a la estancia y residencia de personas que por alguna causa han migrado de su país de origen o de residencia y solicitan, de manera excepcional, su estancia o residencia en nuestro país.

En la norma que se propuso reformar y sobre la cual ya se hizo la declaratoria de modificación, la solicitud de asilo se ubicó en términos específicos de casos de persecución por motivaciones políticas y la solicitud de refugio, apartándose de la nomenclatura internacional que privilegia hablar de la condición de refugiado, se refirió a motivaciones siempre de naturaleza humanitaria.

Esos términos fueron el corazón de la propuesta de reforma para evitar elementos que pudieran entrañar alguna condición o limitación a la acción del Estado mexicano en esta materia desde la perspectiva internacional.

Por ello se propuso establecer con precisión que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo, sin establecer una prefiguración de las razones para adscribir las a la norma internacional en vigor, adicionalmente se planteó que tanto el reconocimiento de la condición de refugiado como el otorgamiento de asilo político se realizaran de conformidad con los tratados internacionales, es decir, reitera con relación a estas figuras nuestro país se ciñe a las previsiones acordadas en el ámbito de la comunidad de naciones.

En ambos casos, y como se había previsto desde 2011, corresponde a la ley secundaria regular las procedencias y excepciones para las solicitudes y el otorgamiento, en su caso, del asilo y de la condición de refugiado.

Con la reforma, autorizada por el órgano revisor de la Constitución, se precisa que toda persona disfruta en nuestro país del derecho a buscar y recibir asilo, así como el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político deberán realizarse en términos de los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Permítanme refrendarlo, en ambas figuras están presentes dos especies de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano en el contexto de la comunidad de naciones, así como el planteamiento del ejercicio de potestades que como Estado soberano le corresponde a nuestro país, un ejercicio de soberanía acorde a las obligaciones internacionales que hemos contraído y por el cauce de la ley que regula esas figuras.

Con esta reforma constitucional nuestro país refrenda su vocación, su práctica, su aprecio por la protección al principio de la libertad humana y al principio del imperio de la ley en el ámbito internacional, en el ámbito de los derechos humanos y en el ámbito propio de nuestra nación.

Enhorabuena por la aprobación mayoritaria desde las legislaturas estatales para concretar esta norma que perfecciona y mejora aún nuestro orden constitucional.

Muchas gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senador Burgos García.

Tiene el uso de la palabra al Senadora Gabriela Cuevas Barrón, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, para referirse a la declaratoria.

**La Senadora Gabriela Cuevas Barrón:** Con su venia, señor Presidente. Compañeras y compañeros legisladores:

Tengo el enorme agrado de volverme a presentar en esta tribuna por un tema que nos ha unido a los legisladores: Senadores, Diputados federales y ahora a 22 Congresos estatales, en torno al artículo 11 constitucional para ampliar precisamente la defensa y protección de los derechos humanos, no sólo de los mexicanos, sino de todas las personas.

Mientras en el mundo hoy se cierran fronteras, se construyen muros, se deportan masivamente a los migrantes, niños mueren en el mar y en las playas, hoy México responde de manera muy distinta; hoy México responde dando espacio a los derechos humanos, a la protección de las personas más necesitadas, a aquellos que huyen de sus países porque temen por su vida.

Hoy México da un paso muy importante con esta declaratoria de reforma constitucional que lleva a la publicación y vigencia que, sin duda alguna, inaugurará una nueva etapa en nuestro país en materia de protección internacional humanitaria. Me parece que esta afirmación no es una falsa expectativa.

Esta reforma al artículo 11 constitucional implica cambios que rebasan el aspecto meramente formal, pues elevamos a rango constitucional el derecho humano a buscar y recibir asilo, reconocido en instrumentos internacionales como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Estatuto de los Refugiados, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención internacional para la Protección de todas las Personas Contra la Desaparición Forzada, entre otras.

Además, superamos la deficiente redacción que heredamos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, uno de los grandes pasos en la historia de nuestro país, que se llevó a cabo en 2011, y que por razones de falta de acuerdo entre ambas Cámaras, justamente fue este artículo 11 constitucional el que no tuvo una afortunada redacción y en el que se confundían los conceptos tan importantes como asilo y refugio, asilo político, a la condición de refugiado, y esto provocó confusiones conceptuales, se desnaturalizó la esencia convencional y se obstaculizó la protección que pudieran ofrecerse en los hechos.

Por ejemplo, era necesario establecer con nitidez que la condición de refugiados se ejerce mediante la solicitud de un reconocimiento de tal estatus por parte de la autoridad, mientras que el asilo político se ejerce mediante un acto potestativo del Estado mexicano para otorgarlo, con lo cual se evita que tal privilegio caiga en manos de algún delincuente, por ejemplo, de algún genocida o alguien que realmente no está buscando una protección humanitaria, sino más bien evadir la justicia.

Es por eso que hablamos de una reforma sustantiva, con la capacidad para reconocer un derecho humano muy importante, con generar garantías para el ejercicio de este derecho humano. Una reforma que pone a nuestro sistema jurídico en sintonía con el derecho internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; una reforma que fortalece el núcleo de protección de los derechos humanos de todas las personas, sin distinción de nacionalidad o de condición migratoria.

Y es precisamente ahí donde estamos ampliando el marco de protección de la persona, cumpliendo con la obligación de respetar el principio de progresividad de los derechos humanos y así debemos entender la génesis y la finalidad de esta enmienda constitucional, construida para hacer frente a la actual crisis de refugiados que lacera a nivel mundial y que representa uno de los más grandes desafíos para la humanidad.

Despojados de velos xenófobos encubiertos en argumentos legaloides de seguridad o de falso nacionalismo, queda espacio para la solidaridad internacional y la protección de la dignidad de la persona humana. México debe volver a ser partícipe de esta visión solidaria que lo caracterizó en décadas pasadas.

Recordemos por ejemplo los años 80's, donde 46 mil refugiados guatemaltecos encontraron en México un hogar; y lo mismo sucedió años más atrás con alrededor de 20 mil refugiados españoles que a final de los años 30's huyeron del régimen franquista; o lo que pasó también en los 70's, donde México otorgó asilo a cientos de ciudadanos chilenos y argentinos que huían de las dictaduras militares.

En todos estos casos, el gobierno mexicano pudo implementar una ejemplar política humanitaria que reivindicó los derechos humanos de miles de extranjeros. El fenómeno del desplazamiento forzado que se vive hoy en día en el mundo no tiene precedente.

Al cierre del año pasado, 2015, se contabilizaban 65.3 millones de personas forzosamente desplazadas en todo el mundo, de las cuales 21.3 son refugiadas y 3.2 solicitantes de asilo.

Según el Observatorio sobre el Desplazamiento Interno del Consejo Noruego de Refugiados, a nivel mundial se calcula que en 2015 hubo 12.4 millones de nuevos desplazados por conflictos o la persecución, entre ellos 1.8 millones de nuevos refugiados.

Lo que hace falta es entender el fenómeno del desplazamiento forzado y las crisis que genera como un problema de causas y respuestas humanitarias, no como un problema que hay que evadir o confrontar mediante políticas de choque.

El fenómeno de los refugiados dejó de ser exclusivo de África o de Medio Oriente. Hoy la situación que se vive en nuestros vecinos, en el triángulo norte de Centroamérica, Guatemala, Honduras y El Salvador, se ha convertido en una verdadera crisis humanitaria y en ella México tiene mucho por hacer.

Cada año 150 mil migrantes centroamericanos ingresan de manera irregular por la frontera sur de México, principalmente a través de Chiapas, y ésta es la cifra conservadora porque se calcula que incluso puede llegar a la cifra de 400 mil personas entrando cada año por la frontera sur de nuestro país.

El número de refugiados y solicitantes de asilo procedentes de estos tres países de América Central, pasó de 20 mil 900 personas en 2012, a 109 mil 800 en 2015, y aunque esta cifra pareciera muy pequeña comparada

con Líbano, con Jordania o con Turquía, como ejemplos, sí significa un incremento de cinco veces más en únicamente tres años.

Las principales causas que explican el aumento de solicitudes de asilo provenientes de Centroamérica es la violencia, la persecución, la delincuencia organizada transnacional, la violencia relacionada con bandas delictivas y los cárteles de la droga.

De acuerdo con datos de ACNUR, 3 mil 423 personas, solamente en 2015, la mayoría de El Salvador y Honduras, solicitaron asilo en México, lo que representó un aumento del 164 por ciento con respecto a 2013 y 65 por ciento con respecto a 2014.

No obstante, en 2015, 151 mil 510 centroamericanos fueron repatriados a sus países de origen, muchos de ellos sin que se tomara en cuenta el riesgo para su vida y la integridad que implicaba su devolución.

Tal panorama alerta no sólo sobre las causas del desplazamiento forzoso, sino también la forma en que los países, y en este caso el nuestro, afrontan y responden ante esta realidad.

Preocupa que México haya reducido a un mínimo histórico las autorizaciones para refugiados, permitiendo 270 refugiados en 2013 y 451 en 2014, incluidos 16 personas de origen sirio, siendo una de las tragedias más importantes en este siglo que han tenido el reconocimiento o la condición de refugiados en nuestro país. Y también únicamente 35 niños, niñas y adolescentes en los dos años.

Tal escenario no corresponde con las necesidades humanitarias de los flujos que entran a nuestro país, pero tampoco corresponde con la tradición de responsabilidad y de respeto a los derechos humanos que siempre ha tenido nuestro país.

ACNUR informó que el 58 por ciento de las niñas, niños y adolescentes no acompañados de los países del triángulo norte y México podrían tener potencialidad de necesidades de protección internacional.

Compañeras y compañeros Legisladores, fue motivada por un panorama como éste, el cual apenas alcanzo a esbozar que dentro de esta agenda en el Senado de la República, y he de decirlo, honor a quien honor merece, una iniciativa presentada a varios Senadores, por parte de Santiago Corcuera que aquí nos acompaña, y con todo el trabajo también de ACNUR, de ONU Derechos Humanos, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del CISR, de organizaciones de la sociedad civil y también, por supuesto, de compañeras y compañeros legisladores y de la Secretaría de Gobernación, que llegamos hoy a esta reforma.

¿Y qué es lo que busca esta reforma?

Que todas las personas, ya sean nacionales o extranjeras, tengan plenamente reconocidos sus derechos humanos y puedan ejercerlos más allá de los límites que impone la coyuntura política o el ascenso de ideologías xenófobas y de viejos y de nuevos nacionalismos como los que hoy han surgido en otras latitudes y que amenazan la solidaridad internacional.

Estoy convencida que la reforma constitucional en materia de asilo y condición de refugiados, que está culminando su proceso, dará inicio a una nueva etapa en la política migratoria mexicana ante el fenómeno del desplazamiento forzado, haciendo uso de la protección humanitaria que provee el asilo político y la condición de refugiados, para garantizar el de toda persona a encontrar protección internacional cuando las violaciones a los derechos humanos provienen de actores originarios de sus propios países.

El derecho internacional humanitario requiere de algo más que la voluntad política o la diplomacia, necesita estar cimentado en normas, principios convencionales y constitucionales que interactúen armónicamente para crear esquemas jurídicos que garanticen los derechos humanos de todos los solicitantes de asilo y de los refugiados.

Ahora toca armonizar la terminología, armonizar la legislación, pero sobre todo y de manera más importante, tocará velar por la correcta aplicación de esta reforma constitucional.

Quiero agradecer a todos aquellos que participaron en el proceso de aprobación de esta reforma, en su cabildeo, en encontrar una redacción que permitiera hoy estar aquí y que al mismo tiempo permita que en todo momento México vuelva a hacer este actor responsable, este actor orgulloso de velar por los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su condición migratoria o de su nacionalidad.

Legislar en materia de derechos humanos y en particular del derecho internacional humanitario, es sensibilizarnos y ponernos en la posición del otro, ponernos en el lugar de quienes más nos necesitan.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senadora Cuevas Barrón.

Damos la cordial bienvenida a esta sesión a Jan Jarab, representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; a Mark Manly, representante de Naciones Unidas para los Refugiados; y a Edgar Corzo, Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que nos acompañan hoy para atestiguar la declaratoria de entrada en vigor de la reforma al artículo 11 constitucional.

Tiene el uso de la palabra el Diputado Omar Ortega Álvarez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**El Diputado Omar Ortega Álvarez:** Con la venia de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores:

El pasado 29 de abril, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de Decreto por el que se reformó el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados.

De esta manera, el Decreto pasó a las legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 constitucional; al día de hoy, la mayoría de los congresos estatales han aprobado dicho Decreto, por lo que el proceso de reforma ha concluido de manera satisfactoria.

Las y los legisladores del Partido de la Revolución Democrática saludamos esta aprobación, pues a pesar de que el reconocimiento de la condición de refugiado y asilo político ya era materia de la legislación interna, en la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, era preciso actualizar y poner en sintonía nuestra Constitución a la luz de las trascendentales reformas a la Carta Magna en materia de derechos humanos de junio de 2011.

El Decreto al que se hace referencia intenta equilibrar la discrecionalidad de la que goza el Estado mexicano en la materia con las realidades materiales y sociales del territorio nacional, en donde se pretende ubicar a las personas en condición de refugiados o asilados, aunque garantizando el cumplimiento de la histórica tradición de nuestro país en materia de apoyo humanitario.

Así, la reforma constitucional intenta equilibrar la capacidad de carga en materia de infraestructura, en los territorios nacionales susceptibles de recibir personas en condición de asilo o refugio, con el fin de evitar la vulnerabilidad de estas regiones y tratando de atender de la mejor manera las necesidades de los solicitantes, siempre con el fin de buscar el mejoramiento de sus condiciones de vida y sin menoscabo de los pobladores originales.

Como sabemos, la política exterior de México ganó prestigio internacional en etapas difíciles de la historia reciente de la humanidad, cuando las condiciones políticas y sociales en diversas regiones del mundo llevaron a miles de personas a abandonar sus lugares de origen.

Nuestro país fue solidario con personas de varias nacionalidades que enfrentaron la persecución política por defender sus posturas e ideales enfrentando a gobiernos autoritarios.

La política de refugio llevada a cabo por el Presidente Lázaro Cárdenas, sigue siendo motivo de reconocimiento internacional a nuestro país y de orgullo para todos los mexicanos.

Un caso paradigmático es el de los miles de refugiados que llegaron desde España huyendo de la Guerra Civil, en la década de los años 30's del siglo pasado, los hombres y mujeres que arribaron a México en ese tiempo destacaron por las enormes aportaciones que han hecho a nuestro país en el ámbito académico e intelectual, entre muchos otros aspectos.

Años después, nuestro país se solidarizó con los perseguidos políticos de las brutales dictaduras militares que desgraciadamente fueron implantadas en el Cono Sur de nuestro continente.

Miles de refugiados chilenos, argentinos, paraguayos, brasileños, entre otros, son ahora orgullosamente también mexicanos y han sido parte integral de la historia y la cultura reciente de México.

No obstante estos antecedentes, en años recientes nuestro país está enfrentando un enorme desafío con relación a los miles de centroamericanos solicitantes de asilo y refugio que buscan se les otorgue esta condición.

Las solicitudes se han incrementado notablemente, pero desgraciadamente muchos peticionarios no logran cumplir con los requisitos impuestos por las autoridades migratorias mexicanas y son denegados de la protección internacional.

Existen numerosas trabas para que los migrantes tengan acceso a visas por razones humanitarias y de asilo.

En muchos casos se les niegan los trámites y se deporta a personas que huyen de la violencia.

De acuerdo con la información de diversas fuentes, de 2013 a septiembre de 2015, en México se han realizado mil 383 solicitudes de asilo, de las cuales sólo 282 fueron reconocidas, lo que representa el 20 por ciento, son datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

En cuanto a las visas por razones humanitarias también son muy pocas las solicitudes a las que el Estado accede a ello.

Por ello, nuestro país debe comprometerse nuevamente con una política de asilo y refugio solidaria, que rescate las mejores causas de la historia de nuestra política exterior en esta materia.

En el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática demandamos a las autoridades federales un trato adecuado de los demandantes de asilo por razones de persecución política, religiosa u otro tipo, así como los refugiados que huyen de conflictos, en congruencia con la tradición humanitaria que ha hecho de nuestro país vanguardia en esta materia a nivel internacional.

Por su atención, muchas gracias.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Diputado Ortega Álvarez.

Tiene el uso de la palabra el Diputado Enrique Salazar Farías, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**El Diputado Emilio Enrique Salazar Farías:** Compañeros, buenas tardes.

Ampliamente se ha dicho ya acá, se ha comentado acá las razones por las cuales hacer esta reforma, pero sobre todo hay que pensar en el escenario de una persona huyendo de un país, buscando consuelo en otro y las condiciones bajo que lo hace.

Es esto lo que tendríamos que estar analizando y pensando en lo que hicimos para votar, y por lo cual, quiero reconocer ampliamente, Senadora, tu iniciativa, porque más allá de lo legal, habla de que estás consciente de la sensibilidad humana que debe uno tener para legislar, y eso siempre será muy valioso, siempre.

Don Gonzalo Martínez Corbalá, me decía en alguna ocasión, la forma en que tuvo que sacar a los refugiados chilenos, para aquí recibirlos, como llegaron también los españoles.

Con esto les damos, a todos aquellos que quieran venir al país, un país que es maravilloso, lleno de bondades y de donde la gente quiere encontrar un mejor destino y un mejor futuro.

Celebro, a nombre del Partido Verde, el poder ser parte de esta reforma. Insisto, más allá de lo jurídico, para mí es una cuestión de sensibilidad humana, también de respeto a los propios derechos.

No quiero cansar a nadie, quiero decir que hoy más que nunca tenemos los brazos abiertos para que toda persona, como dice la reforma, tenga derecho a que se le reconozca la condición de refugiado o solicite asilo político.

México, para aquellos que salgan de su país en condiciones difíciles, tiene que ser siempre, como lo es para nosotros, el mejor futuro, el mejor destino.

Siempre México.

Muchísimas gracias, tal como lo vivimos en un estado como es el mío, como es Chiapas, que también seguramente encuentran todos los que llegan un mejor destino, como lo hemos encontrado todos los días los chiapanecos.

Es cuanto, gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Diputado Salazar Farías.

Tiene el uso de la palabra el Senador Héctor Adrián Menchaca Medrano, del grupo parlamentario del Partido del Trabajo.

**El Senador Héctor Adrián Menchaca Medrano:** Con el permiso de la Presidencia.

Todos los días cientos de personas en el mundo se ven obligadas a abandonar sus hogares, sus comunidades o sus países, huyendo de la violencia, la pobreza o la inseguridad, en búsqueda de desarrollo, paz y bienestar.

Desde el sudeste de Asia, pasando por Siria, Irak, Afganistán, Palestina; llegando a Honduras, Guatemala y México, millones de personas han salido de sus casas pretendiendo ser refugiados en otro país.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que las consecuencias que ha generado la violencia en distintas partes del mundo ha ocasionado que se registren las peores crisis humanitarias, desde la creación de este organismo en 1945, ya que el número de personas que han sido obligadas a desplazarse superan los 60 millones en todo el mundo, de acuerdo con cifras de la ONU.

Es claro que la problemática de la condición, protección y asistencia a personas refugiadas o desplazadas no es particular de México.

En este tenor, las modificaciones aprobadas buscan atender una problemática que afecta y responsabiliza a nuestro país al ser parte firmante de tratados internacionales, pero que no brinda una respuesta a la altura de las necesidades, porque si bien la problemática es mundial, en nuestro país se acentúa.

En el reciente informe "Puertas Cerradas", el fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados inmigrantes de América Central muestra la realidad que viven cientos de migrantes todos los días. En 2015, México reconoció la condición de refugiados apenas a 52 menores migrantes centroamericanos que viajaban no acompañados.

El mismo documento señala que a pesar de que la legislación actual establece mecanismos claros para solicitar protección del Estado mexicano, los agentes del Instituto Nacional de Migración no informan a los niños

migrantes de su derecho a solicitar el reconocimiento como refugiados, dando como resultado la deportación y el regreso a la realidad de la que trataban de huir, poniendo en riesgo su integridad y hasta su vida.

Del mismo documento se desprende que sólo 1 de 61 niños migrantes entrevistados, dijo que las autoridades le habían informado de su derecho de pedir reconocimiento como refugiado, como contempla la ley mexicana.

Además, señala el documento que la detención de niños, que el año pasado alcanzó 36 mil menores, aparentemente se debe a presiones extranjeras, y es lamentable que mientras otros países pretenden deshacerse de la problemática, México debe ahora hacer el trabajo sucio de detenerlos y deportarlos.

Con esta reforma, si bien pretende armonizar la Constitución reconociendo el derecho de todo extranjero a solicitar la condición de refugiado, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas también ha señalado que el respeto al derecho de solicitar la condición de refugiado, requiere un claro y amplio reconocimiento en la Constitución, ya que por parte de las autoridades migratorias no existe voluntad para hacer valer este derecho.

Cuando las autoridades mexicanas devuelven o expulsan a su país de origen a un migrante que pretende huir de la violencia y busca poner a salvo su vida, está negando la protección internacional y niegan el derecho a la vida, la integridad y a la seguridad de las personas.

Además, no basta con reconocer en la Constitución este derecho. Hoy en día existe un marco jurídico internacional, el cual a su vez es reconocido por la misma Carta Magna, que debiera ser suficiente para que las autoridades protegieran los derechos de los migrantes y les ofrecieran un trato digno.

En este sentido, es necesario vigilar que todas las autoridades cumplan con su obligación de respetar los derechos de los migrantes, tanto de niños como de adultos.

No es nuevo decir que para los migrantes indocumentados pasar por México es un calvario, porque saben que corre riesgo su vida, su seguridad, su integridad y el sueño de alcanzar una mejor vida.

Es necesario que las autoridades migratorias actúen con convicción y sentido humano. Los relatos de quienes huyen de una realidad atroz en sus países de origen quedan consternados al darse cuenta que en México, lejos de encontrar ayuda, tienen que volver a vivir el calvario de la corrupción, la impunidad, la violencia y el miedo.

En lo personal, felicitar a la Senadora Gabriela Cuevas por esta iniciativa y a todos los Senadores que fueron parte de esta aprobación, es un buen Decreto.

¡Felicidades!

Señor Presidente, fuera del tema, preguntar, porque ahí estaban afuera los maestros de la CNTE, decían que los iba a recibir, los iba a atender. Quisiera saber, ¿por qué no sucedió?

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Con mucho gusto le informaré en persona, Senador Menchaca Medrano.

Tiene el uso de la palabra el Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza, del grupo parlamentario de Morena.

**El Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza:** Gracias, señor Presidente. Compañeras y compañeros legisladores:

Para muchas personas dejar sus países es una cuestión de vida o muerte.

Actualmente, en el mundo hay una crisis de protección de los derechos humanos, derivada de los conflictos armados y políticos y producto del crecimiento desmedido de la pobreza en muchas regiones.

La migración crece de manera paralela ante la incapacidad de los países o regiones de generar bienestar para sus habitantes, o también se da por motivos de violencia, las personas tienden, entonces, a buscar refugio o asilo en otro país para poder subsistir.

Para darnos una idea, en el mundo hay más de 65 millones de desplazados.

Los países con mayores desplazados son: Siria, Somalia, Colombia y países centroamericanos como Honduras, El Salvador y Guatemala.

Nuestro país registra la crisis de refugiados más grande en los últimos 15 años, al incrementarse las solicitudes en 164 por ciento de 2013 a 2014.

Sólo en 2015, más de 3 mil centroamericanos solicitaron refugio en México y sólo 875 lograron su residencia.

La muerte de miles de personas que intentan llegar a otros países en busca de mejores condiciones de vida, desplazamientos por guerra o violencia y pobreza, ha hecho que algunos países humanicen y deseen abrir sus fronteras ante la crudeza y la vulnerabilidad de estas personas.

En América, la migración se ha incrementado considerablemente, en particular de sur a norte.

El asilo es una institución mediante la cual una persona natural, perseguida por motivos ideológicos o políticos dentro de un Estado, es sustraída del mismo por un acto unilateral de otro Estado, a fin de evitar la acción coercitiva legal de los órganos represivos del Estado original o la materialización de actos de violencia.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: "Que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo".

Desde 2011, en México, el paquete de reformas de diferentes artículos de nuestra Carta Magna, han implicado un cambio conceptual sobre la protección de los derechos de las personas, revalorizando así la dignidad de la persona, traer la piedra angular, que la coloque en el centro del sistema jurídico, por lo menos en la teoría, y le brinde el reconocimiento de los derechos humanos establecidos en nuestra Constitución.

Diferentes medios nacionales e internacionales han manifestado que los migrantes de diferentes países del mundo han huido de sus países por conflictos armados y persecuciones; han solicitado asilo político en diferentes estados de la República Mexicana a fin de establecer legalmente su residencia.

Bajo ese mismo contexto, un informe reciente del Comisionado de la ONU, señala que en México han solicitado, ante el Instituto Nacional de Migración, asilo 3 mil 423 personas, lo que está convirtiendo a México no sólo en un país de tránsito, sino también en un país destino de refugiados y asilados políticos.

Así lo señala Mariana Echandi, responsable de comunicación e información pública de la ACNUR, que es la oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Por ello, el grupo parlamentario de Morena en esta Comisión Permanente, destaca el valor humanitario de la reforma al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre todo por su congruencia con el reconocimiento de los derechos humanos de las personas en calidad de refugiados y/o asilados políticos, resaltando que la portabilidad de los derechos de estas personas es, sobre todo, un asunto de justicia social.

Muchas gracias, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Diputado Caballero Pedraza.

Tiene el uso de la palabra la Diputada Angélica Reyes Ávila, del grupo parlamentario de Nueva Alianza.

**La Diputada Angélica Reyes Ávila:** Gracias, señor Presidente.

A lo largo de su historia, nuestro país ha gozado de reconocimiento mundial por su permanente compromiso y solidaridad con las personas que por algún motivo se ven en la necesidad de salir de su lugar de origen.

Con la venia de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, les saludo con afecto y respeto.

En distintos momentos decisivos de la historia universal, la política exterior de México ha sabido dar cobijo a las mejores causas humanas, a través de las cuales ha tejido lazos de hermandad.

Así, México en diversas épocas se ha convertido en la casa de miles de extranjeros que se han visto obligados a huir de sus países, víctimas de la persecución política, la violencia de pandillas, el crimen organizado o alguna otra causa que ponga en peligro sus vidas.

De manera interna, los desastres naturales, la violencia y los conflictos religiosos también han dado lugar al desplazamiento de miles de mexicanos.

Para Nueva Alianza, el derecho a la protección de todo individuo, sin importar su nacionalidad, es un compromiso permanente.

No obstante nuestra tradición, entendemos la responsabilidad del Estado mexicano de velar por la seguridad ambiental, social y territorial de donde se pretenda situar a las personas en condición de refugiados o asilados.

En ese sentido, aplaudimos la aprobación por parte de 22 congresos estatales a la reforma del párrafo segundo, del artículo 11 de nuestra Constitución, en materia de asilo y condición de refugiados.

Con ello se brinda certeza jurídica a los destinatarios de la protección que les confieren las figuras de asilo y la condición de refugiado, tomando en consideración las capacidades y necesidades internas de los territorios impactados, a fin de brindar las mejores condiciones de desarrollo.

Con estas modificaciones asumimos el compromiso de proteger a quienes solicitan nuestra ayuda, pero también a los habitantes de las zonas donde los desplazados, asilados o refugiados llegan a instalarse, pues si bien las personas que solicitan asilo político o refugio se encuentran en grave peligro de ser víctimas de tortura u otros tratos o penas que son crueles, inhumanos, degradantes o, incluso, corren el riesgo de perder la vida, es menester brindarles la mayor protección y propiciar sus mejores condiciones de vida sin menoscabo de quienes verán impactado su entorno.

Garantizar que tanto los locales como quienes se integren a la comunidad gocen de los bienes y servicios para desarrollar plenamente su vida, sin deterioro de la propia comunidad y su entorno, es una prioridad que debe tomarse en cuenta al momento de definir el lugar donde se asentarán las personas que reciban esta protección del Estado mexicano.

Compañeras y compañeros legisladores: México, nuestro país, es un referente a nivel mundial en cuanto a su solidaridad, mantengamos esa tradición y respeto por los derechos humanos de todos los individuos.

Por su atención, muchas gracias.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Diputada Reyes Ávila.

Tiene el uso de la palabra el Diputado Alejandro González Murillo, del grupo parlamentario de Encuentro Social.

**El Diputado Alejandro González Murillo:** Buenas tardes, compañeras y compañeros legisladores. Con su permiso, señor Presidente. Honorable Comisión Permanente.

En Encuentro Social honramos la sólida y justamente bien afamada tradición diplomática del Estado mexicano y su apertura al asilo y refugio como vehículos para el enriquecimiento y la cultura nacional a través de la diversidad y el verdadero respeto por la dignidad de la persona humana.

Aquí y ahora, quienes presenciamos y protagonizamos la declaratoria de reforma constitucional por la que se reforma el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asilo y condición de refugiados, podemos sentirnos satisfechos por abonar al fortalecimiento de nuestra Carta Magna en su vocación de promoción y defensa de los derechos humanos. Veintidós legislaturas han abrazado el mayor y mejor de los compromisos posibles, el abrir la puerta y los brazos de México a quienes, de acuerdo con la legislación secundaria disponga, sean aptos para ser recibidos en razón de crisis humanitarias generalizadas o persecución política.

Después de la reforma constitucional de gran calado en materia de derechos humanos de 2011, que marcó un antes y un después en el Constituyente mexicano y que replanteó el garantismo moderno, la labor legislativa ha enfrentado con responsabilidad y esmero la misión de armar, mejorar y armonizar el entramado jurídico e institucional mexicano para la efectiva protección de los derechos humanos.

En Encuentro Social nos solidarizamos con las personas que han sido perseguidas por los gobiernos de sus naciones de origen o huyen de estados graves de crisis a sus derechos humanos para encontrar con las formalidades legales del caso las oportunidades de construir su camino de vida en nuestro país.

Reconocemos, asimismo, que México no sería lo que hoy es en materia de la evolución del pensamiento humano sin las aportaciones de "Los Niños de Morelia" de los 30's o de los perseguidos por las feroces dictaduras de Sudamérica.

La diversidad nos enriquece y la interculturalidad nos hace mejores para servir a los demás, la opción preferencial por quienes sufren es un compromiso que hacemos nuestro para saludar tan noble reforma constitucional en materia de asilo y condición de refugiados.

Es cuanto, señor Presidente.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Muchas gracias, Diputado González Murillo.

Sonido en el escaño del Senador Alejandro Encinas.

**El Senador Alejandro Encinas Rodríguez:** (Desde su escaño) Si me permite hacer uso de la palabra para dar el informe de la reunión que sostuvimos, por sus instrucciones, con la representación de los maestros.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Se le concede el uso de la palabra, Senador Encinas Rodríguez.

**El Senador Alejandro Encinas Rodríguez:** Muchas gracias, señor Presidente. Compañeras y compañeros legisladores:

Como es del conocimiento de ustedes, hace unos minutos concluimos una reunión en la que participaron representantes, dirigentes de 32 secciones del magisterio, aquí en el Senado de la República, una comisión de integrantes de la Comisión Permanente con el conocimiento del señor Presidente, en la que estuvo el Diputado Clemente Castañeda, el Senador Fidel Demédecis y un servidor, los hemos recibido y nos han hecho un planteamiento puntual y concreto.

El hecho que se dé respuesta a la solicitud de atención por parte de una comisión formal de este órgano legislativo para escuchar sus planteamientos, simple y sencillamente hay que decirlo, están tocando puertas, quieren hacer un planteamiento puntual al Congreso de la Unión, evidentemente tratándose de un tema legislativo, no hay otro poder al cual le corresponda atender esa situación.

Y toda vez que la solicitud de esta audiencia ya fue presentada formalmente a la Comisión Permanente y se turnó para conocimiento y dictamen de la Segunda Comisión, yo creo que sería muy oportuno que este órgano ya adoptara una resolución al respecto, ya que han transcurrido varias semanas desde la presentación de esta misma solicitud.

Yo le pediría al señor Presidente que se le diera curso para que de inmediato se convocara a esta reunión y se estableciera una interlocución formal entre la Comisión Permanente y los representantes de la Comisión Política de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

Muchas gracias.

**El Presidente Senador Roberto Gil Zuarth:** Gracias, Senador Encinas Rodríguez.

Esta Presidencia, en consulta con la Mesa Directiva y los grupos parlamentarios, solicita a la Segunda Comisión de la Comisión Permanente, para que atienda en los próximos días la solicitud que ha formulado la representación del magisterio para celebrar una reunión en la que podamos escuchar sus puntos de vista.

Así lo han acordado los grupos parlamentarios y estableceremos el contacto pertinente a efecto, insisto, que la Segunda Comisión de la Comisión Permanente los reciba en el formato que la propia comisión acuerde.

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**

**DECRETO por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**ENRIQUE PEÑA NIETO**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,

**DECLARA**

**SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 11. ...**

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

**TRANSITORIO**

**ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ciudad de México, a 13 de julio de 2016.- Sen. **Roberto Gil Zuarth**, Presidente.- Dip. **Genoveva Huerta Villegas**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a doce de agosto de dos mil dieciséis.- **Enrique Peña Nieto**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**.- Rúbrica.