

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.**

**SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO  
C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
H. COMISIÓN PERMANENTE  
PRESENTE**

La suscrita, Senadora de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 Fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por lo que respecta al funcionamiento de la Comisión Permanente, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La crisis humanitaria que está teniendo lugar en los Estados Unidos de América, a consecuencia de la aplicación de una política migratoria de tolerancia cero que está privando de su libertad y separando a niñas y niños de sus padres y/o madres, obliga a nuestro país a realizarse algunas preguntas y a seguir insistiendo en el perfeccionamiento de nuestra propia legislación migratoria.

Lo que hemos visto en las últimas semanas en los Estados Unidos tiene su antecedente más relevante en el año 2014, durante la administración de Barack Obama, cuando el número de menores migrantes no acompañados que buscó ingresar a Estados Unidos aumentó en 92 por ciento en relación con 2013.

Desde aquel entonces estaba claro que era necesario hacer algo para atender de manera urgente lo que el día de hoy, ante el arribo al poder de un hombre de profundas limitaciones, ha terminado por explotarnos en las manos.

En nuestro país, afortunadamente contamos con una legislación migratoria que refleja el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos de las y los migrantes, y particularmente con el interés superior de niñas y niños migrantes.

Lamentablemente, el gobierno federal y, de manera específica, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, no han estado a la altura de los retos y no han entendido la importancia de garantizar la vigencia de cada uno de los preceptos de una legislación que está diseñada para proteger y garantizar derechos.

De conformidad con lo establecido en el último Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativo a la *Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados por el Instituto Nacional de Migración (INM)*<sup>1</sup>, el Estado mexicano ha tolerado la violación flagrante, permanente y sistemática de los derechos humanos de los extranjeros que, en el marco del procedimiento administrativo migratorio, son privados de su libertad y “alojados” en la estaciones migratorias y en otros lugares habilitados para los mismos efectos por el Instituto Nacional de Migración.

La marginación, la discriminación, la extorsión, la tortura, los malos tratos y una lista creciente de conductas que atentan y vulneran la dignidad y la integridad de personas -cuya única falta ha sido ingresar sin documentos a nuestro territorio-, constituyen elementos que dan forma a una realidad cotidiana inaceptable para cualquier democracia y letal para la vigencia del estado de derecho.

De esta manera, a pesar de que existen algunos programas para mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, la mayoría de ellas continúan careciendo de elementos mínimos de dignidad para el adecuado alojamiento diario de los migrantes que ahí permanecen asegurados, lo que deriva en una constante y permanente violación a los derechos humanos de este sector.

Aunado a ello, existe en estos establecimientos administrativos, una concepción netamente carcelaria: celdas, rejas metálicas, aldabas, candados y bases de cemento que se usan como camas; todas ellas características que corresponden más a un reclusorio<sup>2</sup>, que a un alojamiento temporal.

Y lo anterior se agrava si tomamos en cuenta que los periodos de aseguramiento de personas que han ingresado a nuestro territorio sin autorización, por mandato de ley, puede prolongarse durante semanas o meses.

Al respecto, el Observatorio de la Frontera Sur y Sin Fronteras (IAP), sostienen que las garantías jurídicas de los extranjeros alojados en estaciones migratorias son menores a las de las personas que han sido sentenciadas por la comisión de delitos y cumplen condenas en las cárceles de México. Y más grave aún, es el hecho de que esta situación no distingue edades ni géneros, por lo que las niñas, los niños y las mujeres resultan particularmente afectados.

Tan sólo durante el periodo que abarca el informe de la CNDH, en México se detuvieron y alojaron en estaciones migratorias y en lugares habitados como tales, a 85 mil 100 personas extranjeras; 69 mil 340 hombres; 9 mil 928 mujeres mayores de edad; y 5 mil 832 menores de 18 años (4379 hombres y 1453 mujeres).

En relación con las cifras, los últimos años representan un aumento en el número total de personas extranjeras alojadas de 34.9 % y un incremento de 50.4 % en el número de menores de 18 años privados de su libertad en estaciones migratorias o en lugares habilitados para los mismos fines.

De los 85 mil 100 expedientes correspondientes a personas extranjeras alojadas en estaciones migratorias o lugares afines, el 50 % se radica en una sola entidad federativa: Chiapas. El porcentaje restante se concentró en cuatro entidades federativas más: Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Distrito Federal.

En el mismo sentido, de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Migración, en México existen 32 estaciones migratorias, con una capacidad de alojamiento para 3,671 personas; y 26 estancias provisionales, con capacidad de alojamiento para 753 personas.

Por lo tanto, si dividimos a las 85 mil 100 personas que fueron “alojadas” en una estancia migratoria durante este mismo periodo, entre la capacidad instalada reportada por el Instituto Nacional de Migración, el resultado sería de alrededor de 7 mil personas internadas por mes (el doble de la capacidad instalada).

Como se puede apreciar, el número de personas extranjeras a las que anualmente el Estado mexicano priva de su libertad y somete a circunstancias degradantes por el simple hecho de haber ingresado de manera irregular o no documentada a nuestro territorio, se ha convertido en una situación de violación grave y sistemática a los derechos humanos.

Y por si esto no fuera poco, al hacinamiento, a la discriminación, a la extorsión y a la insuficiencia de servicios y condiciones dignas elementales, se suma la imposición de una sanción privativa de la libertad que va de los 15 hasta los 60 días hábiles.

En efecto, el artículo 111 de la Ley de Migración vigente, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación data del 25 de mayo de 2011, establece lo siguiente:

**Artículo 111.** *El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo **no mayor de 15 días hábiles**, contados a partir de su presentación.*

*El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder **de los 15 días hábiles** a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:*

*I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;*

*II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;*

*III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;*

*IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y,*

*V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.*

*En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de **60 días hábiles**.*

*Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.*

Lo anterior, no sólo es contraproducente en términos de la situación y de las condiciones ya relatadas, sino que constituye una violación flagrante al texto constitucional y a diversos compromisos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

El primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala con claridad que:

**Artículo 18.** *Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

...

...

...

...

...

...

...

...

El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte, estipula lo siguiente:

**Artículo 19.** *Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.*

**El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes** para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

...

...

...

...

...

Resulta evidente que el plazo establecido por la Ley de Migración para mantener a una persona extranjera alojada y privada de su libertad en una estación migratoria carece de sustento constitucional y resulta absolutamente desproporcionada. Una persona sujeta a proceso penal por la comisión de un delito, puede permanecer detenida hasta 72 horas, a menos de que un periodo mayor se justifique con un auto de vinculación a proceso.

Mientras tanto, las personas extranjeras que han ingresado sin permiso a territorio nacional o que no tienen forma de acreditar su situación migratoria, además de estar alojadas en condiciones peores a las de quienes han cometido un delito, pueden pasar privadas de su libertad de 360 a 1440 horas.

En este contexto, la presente iniciativa tiene como objeto insistir en la necesidad de acotar el plazo al que debe sujetarse el procedimiento administrativo migratorio, en aras de establecer un periodo de alojamiento congruente con nuestro texto constitucional y con diversos instrumentos internacionales vinculantes para el Estado mexicano.

De igual forma, busca derogar el supuesto que castiga con una privación de la libertad más larga a aquellos extranjeros que interpongan un recurso administrativo o judicial en el que reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; que hayan interpuesto un juicio de amparo o que exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

Lo anterior, además de dotar de una mayor certidumbre jurídica a los actos de la autoridad migratoria mexicana, será un paso más en el proceso de descriminalización de la migración indocumentada.

Un proceso que ha tenido como punto de quiebre la afortunada expedición de la Ley de Migración vigente y la derogación de la disposición de la Ley General de Población que consideraba a la inmigración indocumentada como un delito y que concebía a los inmigrantes sin papeles como delincuentes.

No obstante lo anterior, mientras sigamos dando un trato vejatorio a quienes aún privamos de la libertad por el simple hecho de haber ingresado a nuestro territorio sin autorización, México seguirá siendo visto como un país incapaz de garantizar la seguridad y la integridad de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Por ello, resulta indispensable reformar el texto del artículo 111 de la Ley de Migración en los términos aquí propuestos.

El Estado mexicano debe revisar y perfeccionar el procedimiento administrativo migratorio, a efecto de estar en condiciones de determinar la situación migratoria de una persona extranjera que se encuentra privada de su libertad, en el marco de los plazos constitucionales y de conformidad con los criterios y lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La detención y la privación de la libertad de migrantes indocumentados deben ser una situación excepcional y justificada, y no una constante. Según los estándares interamericanos, la autoridad migratoria debe garantizar de la manera más amplia y expedita posible el otorgamiento de documentación que facilite el tránsito de los migrantes e instrumentar mecanismos eficaces alternativos a la detención.

Tal y como lo establece el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre Inmigración: Detenciones y debido Proceso<sup>3</sup>:

*“Una de las principales preocupaciones de la Comisión Interamericana es el creciente uso de la detención, partiendo desde la presunción de que la misma es necesaria, cuando precisamente esa debería ser la excepción. Es bastante cuestionable la constitucionalidad de la detención obligatoria para los procesos de inmigración pendientes de resolución, dada la naturaleza civil de las violaciones allí alegadas y la pérdida de la libertad que supone.*

*La CIDH está convencida de que en muchos casos, si no en la mayoría de ellos, la detención constituye una medida desproporcionada y los programas de Alternativas a la Detención configurarían una opción más equilibrada a fin de dar cumplimiento al interés legítimo del Estado de asegurar el cumplimiento de la normativa migratoria.*

*Para aquellos casos en que la detención sea estrictamente necesaria, la Comisión Interamericana considera preocupante la ausencia de un sistema de detención auténticamente civil, con las condiciones generales compatibles con la dignidad y el trato humano, así como aquellas condiciones especiales propias de una detención no punitiva. Asimismo, la CIDH observa con preocupación que para la administración y el cuidado personal de las personas migrantes detenidas, se recurre con frecuencia a contratistas privados, sin que se cuente con información suficiente sobre los mecanismos de supervisión”.*

Finalmente, deben quedar claros los compromisos internacionales vinculantes para el Estado mexicano, derivados de su sujeción a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

### **Artículo 16**

- 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán *derecho a la libertad y la seguridad personales.***
- 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a *la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones.***
- 3. La verificación por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la identidad de los trabajadores migratorios o de sus familiares se realizará con arreglo a los procedimientos establecidos por ley.**
- 4. Los trabajadores migratorios y sus familiares no serán sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias; no serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca.**

5. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean detenidos serán informados en el momento de la detención, de ser posible en un idioma que comprendan, de los motivos de esta detención, y se les notificarán prontamente, en un idioma que comprendan, las acusaciones que se les haya formulado.

6. Los trabajadores migratorios y sus familiares detenidos o presos a causa de una infracción penal serán llevados sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrán derecho a ser juzgados en un plazo razonable o a ser puestos en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

7. Cuando un trabajador migratorio o un familiar suyo sea arrestado, recluido en prisión o detenido en espera de juicio o sometido a cualquier otra forma de detención:

a) Las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de un Estado que represente los intereses del Estado de origen, serán informadas sin demora, si lo solicita el detenido, de la detención o prisión y de los motivos de esa medida;

b) La persona interesada tendrá derecho a comunicarse con esas autoridades. Toda comunicación dirigida por el interesado a esas autoridades será remitida sin demora, y el interesado tendrá también derecho a recibir sin demora las comunicaciones de dichas autoridades;

8. Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o prisión tendrán derecho a incoar procedimientos ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención y ordenar su libertad si la detención no fuere legal.

En el ejercicio de este recurso, recibirán la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieren entender o hablar el idioma utilizado.

9. Los trabajadores migratorios y sus familiares que hayan sido víctimas de detención o prisión ilegal tendrán derecho a exigir una indemnización:

### **Artículo 17**

**1. Todo trabajador migratorio o familiar suyo privado de libertad será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural.**

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares acusados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y sometidos a un régimen distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas. Si fueren menores de edad, estarán separados de los adultos y la vista de su causa tendrá lugar con la mayor celeridad.

**3. Todo trabajador migratorio o familiar suyo que se encuentre detenido en un Estado de tránsito o en el Estado de empleo por violación de las disposiciones sobre migración será alojado, en la medida de lo posible, en locales distintos de los destinados a las personas condenadas o a las personas detenidas que esperen ser juzgadas.**

4. Durante todo período de prisión en cumplimiento de una sentencia impuesta por un tribunal, el tratamiento del trabajador migratorio o familiar suyo tendrá por finalidad esencial su reforma y readaptación social. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

5. Durante la detención o prisión, los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán el mismo derecho que los nacionales a recibir visitas de miembros de su familia.

6. Cuando un trabajador migratorio sea privado de su libertad, las autoridades competentes del Estado de que se trate prestarán atención a los problemas que se planteen a sus familiares, en particular al cónyuge y los hijos menores.

7. Los trabajadores migratorios y sus familiares sometidos a cualquier forma de detención o prisión prevista por las leyes vigentes del Estado de empleo o el Estado de tránsito gozarán de los mismos derechos que los nacionales de dichos Estados que se encuentren en igual situación.

8. Si un trabajador migratorio o un familiar suyo es detenido con objeto de verificar una infracción de las disposiciones sobre migración, no correrán por su cuenta los gastos que ocasione ese procedimiento.

Por todo lo anteriormente expuesto, y porque el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos de las personas migrantes debe comenzar a hacerse realidad en el trato y en las instituciones del propio Estado, someto a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente:

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo 111 de la Ley de Migración para quedar como sigue:

**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación regular de las **personas extranjeras** presentadas en un plazo no mayor de **05 días hábiles**, contados a partir de su presentación.

**La autoridad migratoria instrumentará las medidas cautelares y alternativas necesarias a fin de que las personas extranjeras sujetas a un procedimiento administrativo migratorio no sean privados de su libertad.**

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los **05 días hábiles** a que se refiere el párrafo anterior, cuando se actualice cualquiera de los siguientes supuestos:

**I. – IV.- ...**

**V. Se deroga**

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de las personas extranjeras en las estaciones migratorias no podrá exceder de **10 días hábiles**.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

### **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la federación.

**SUSCRIBE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angélica de la Peña Gómez', written over a large, light-colored oval shape.

**SENADORA ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ**