

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN Y DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

La Diputada **Sofía Carvajal Isunza**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 116 y 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; y el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), le preocupan los riesgos que enfrentan las mujeres migrantes a causa de la política de detenciones automáticas establecida en la Ley de Migración, los obstáculos para solicitar refugio y la parcial implementación del Programa de Alternativas a la Detención.

La CEDAW recomendó al Estado mexicano revisar la Ley de Migración con el propósito de abolir la detención automática y difundir el Programa de Alternativas a la Detención, así como asegurar el acceso efectivo a procedimientos de

determinación de la condición de refugiado de forma justa, eficiente y con perspectiva de género.ⁱ

En el 2014, como resultado del trabajo conjunto entre el entonces gobierno federal y las organizaciones civiles el Estado Mexicano, publicó el Programa Especial de Migración (PEM) 2013-2018, por medio del cual integró medidas alternativas al alojamiento de las personas extranjeras en estaciones migratorias, en particular de personas en situación de vulnerabilidad. La inclusión de las alternativas a la detención como una línea de acción de la nueva política migratoria fue un paso positivo en la construcción de mecanismos y estrategias tendientes a proteger y garantizar el derecho a la libertad de las personas migrantes y refugiadas sometidas a procedimientos migratorios. Sin embargo, con la llegada de la nueva administración del Gobierno Federal, aunado al incremento en el número de migrantes que ingresan al país con el objetivo de llegar a Estados Unidos, esta política se desdibujó y su aplicación en los hechos ha sido nula, por lo que las detenciones siguen siendo la constante generalizada hacia cualquier migrante.

Muchos son los países que han buscado limitar el uso excesivo de la detención migratoria con soluciones más humanas y eficaces que la privación de la libertad. Mediante el Programa de Medidas Alternativas, México buscó hacer uso de diversas “alternativas a la detención.” No existe una definición legal de las ‘alternativas a la detención’, sin embargo, el término se encuentra en varios instrumentos regionales e internacionales y alude a una estrategia que aborda la gobernanza migratoria desde un enfoque integral y pragmático, fundamentalmente distinto a aquél basado en la detención de personas.

El International Detention Coalition (IDC) define las alternativas a la detención como: toda legislación, política o práctica debido a las cuales una persona no es detenida

por razones de su situación migratoria. Las alternativas a la detención reconocen los derechos humanos de las personas, sin dejar de atender los fines legítimos que persiguen las políticas migratorias de los Estados. Así, las alternativas a la detención efectivas permiten que las personas den continuidad a sus procedimientos migratorios o de asilo, garantizando sus derechos a la libertad personal y libre movimiento. La eficacia de las alternativas dependerá de las leyes, las políticas, de los mecanismos, de las condiciones de recepción y de apoyo para las personas en el entorno comunitario.

Actualmente, cerca de la mitad de la población migrante del planeta está constituida por mujeres. Las mujeres representan casi la mitad de los 244 millones de migrantes y la mitad de los 19,6 millones de personas refugiadas del mundo. Factores tan diversos como la globalización, el deseo de buscar nuevas oportunidades, la pobreza, el desequilibrio de ciertas prácticas culturales, la violencia de género, los desastres naturales, las guerras y los conflictos armados internos influyen en la migración de la mujer.

En una crisis, las mujeres suelen ser las primeras en reaccionar. Ya sea en itinerancia o en los campamentos, en el país de origen o el de destino, cumplen un papel fundamental en el cuidado, el sostén y la reconstrucción de sus comunidades.

Sin embargo, las necesidades, las prioridades y las voces de las mujeres refugiadas y migrantes suelen estar ausentes de las políticas destinadas a protegerlas y darles asistencia.

En el caso de Latinoamérica, las mujeres migrantes siguen cuatro grandes motivaciones para desplazarse fuera de sus comunidades:

1. Buscar mejores condiciones de vida;
2. Escapar de situaciones de violencia familiar y comunitaria;
3. Reunirse con su familia y;
4. Encontrar un empleo que les permita apoyar económicamente a sus hijos.

En América Latina la cifra de mujeres migrantes aumenta hasta el 50,1 %, es decir, es decir, ya son más las mujeres que los hombres quienes migran.

La exclusión social de las mujeres en grandes zonas de Latinoamérica ha feminizado buena parte de los movimientos migratorios y explica este aumento de tendencia de acuerdo con numerosos sociólogos y psicólogos

Hace cincuenta años, en 1970, la mujer solo representaba el 2% de todas las migraciones a nivel mundial. Hoy, migran tantos hombres como mujeres, y viceversa. En el tiempo en el que este cambio se ha sucedido, estábamos acostumbrados a un fenómeno de migración paulatina, donde el hombre migraba antes y, una vez establecido, viajaban al país de destino la mujer, los hijos o el resto de la familia. Hoy, esto también ha cambiado: las mujeres tampoco ven posibilidades de una vida digna en el país de origen, y deciden no esperar, sino marcharse en busca de nuevas oportunidades.

Las mujeres son un grupo extremadamente vulnerable que sufre distintos tipos de violencia. Aunque todas las mujeres de alguna u otra manera sufren discriminación de género, existen otros factores como la raza y el color de la piel, la casta, la edad, la etnicidad, el idioma, la ascendencia, la orientación sexual, la religión, la clase socioeconómica, la capacidad, la cultura, la localización geográfica y el estatus como migrante, indígena, refugiada, desplazada, niña o persona que vive con VIH/SIDA, en una zona de conflicto u ocupada por una potencia extranjera, que se combinan

para determinar la posición social de una persona. La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio.

En el caso de las mujeres migrantes estamos ante un grupo que sufre vulnerabilidad interseccionada, la sola condición de mujer las hace mayormente vulnerables a sufrir violaciones a su integridad y sus derechos humanos, si a ello sumamos el cruce de otras vulnerabilidades como el idioma, el origen, color de piel, nacionalidad o clase socioeconómica.

Por lo anterior, es necesario brindar un trato diferenciado hacia las mujeres migrantes. El trato diferenciado reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad, por lo que establece medidas especiales, para remediar las asimetrías respecto a otros grupos. En este sentido, propongo que a las mujeres migrantes se les otorgue la calidad de Visitante por Razones Humanitarias en tanto se determina su situación migratoria. De esta manera, se elimina la detención automática de las mujeres en las estaciones migratorias.

El tratamiento diferenciado a favor de la mujer, traducido en la eliminación de la detención automática, es un reconocimiento y garantía al derecho a la libertad y garantía efectiva a los principios de presunción de libertad y excepcionalidad de la detención para las mujeres en el contexto de la movilidad humana, que atiende las condiciones de vulnerabilidad interseccionada a la que las mujeres migrantes se enfrentan.

A continuación, se hace un cuadro comparativo de lo que se pretende modificar y adicionar a los diversos textos, derivado de la presente iniciativa:

De la Ley de Migración

Dice	Debe decir
<p>Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:</p> <p>I al IX. (...)</p> <p>X. Gestionar ante la autoridad correspondiente la asignación de la clave única del registro de población para niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue autorización de estancia como Visitante por Razones Humanitarias o como Residente;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:</p> <p>I al IX. (...)</p> <p>X. Gestionar ante la autoridad correspondiente la asignación de la clave única del registro de población para mujeres, niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue autorización de estancia como Visitante por Razones Humanitarias o como Residente;</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>I al IV. (...)</p> <p>V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición</p>	<p>Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>I al IV. (...)</p> <p>V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición</p>

<p>de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) a c) (...)</p> <p>VI. (...)</p> <p>(...)</p>	<p>de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) a c) (...)</p> <p>d) Ser mujer, en términos del artículo 74 Bis de esta Ley.</p> <p>La autorización de la condición de estancia por razones humanitarias deberá ser inmediata y no podrá negarse o condicionarse a la presentación de documental alguna ni al pago de derechos.</p> <p>La expedición del documento migratorio con dicha autorización deberá contener la CURP que la autoridad competente hubiera asignado y señalar expresamente la razón humanitaria de que se trata.</p> <p>VI. (...)</p> <p>(...)</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 74 Bis. En tanto el Instituto determina la condición de estancia de las mujeres serán documentadas como Visitantes por Razones Humanitarias, en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley y recibirá protección conforme a lo establecido por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>

Dice	Debe decir
Sin correlativo	<p align="center">Capítulo VI</p> <p align="center">DE LAS MUJERES MIGRANTES</p> <p>Artículo 59 Bis. El presente Capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de las mujeres migrantes en el contexto de movilidad humana.</p> <p>Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a mujeres en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.</p> <p>En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la mujer, los refugios para las víctimas de violencia deberán brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Ter. Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de las mujeres migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en</p>

	todo momento los estándares internacionales en la materia.
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Quater. Las autoridades competentes, una vez en contacto con la mujer deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés o voluntad.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Quintus. Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a mujeres son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio; II. El derecho a ser informado de sus derechos; III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado; IV. El derecho a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales; V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;

	<p>VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;</p> <p>VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;</p> <p>VIII. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Quinquies. Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando ésta no sea contraria a su interés o voluntad.</p> <p>Para resolver sobre la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta su opinión, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Sexies. Para garantizar la protección integral de los derechos de las mujeres migrantes, el Sistema Nacional, en coordinación con los distintos niveles de gobierno, habilitará espacios de alojamiento o albergues para recibir a mujeres migrantes. Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a mujeres migrantes.</p>

	<p>La vigencia de esta autorización se extenderá hasta que se concrete el acto administrativo migratorio que dicten las medidas de protección especial.</p> <p>En ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a una mujer sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro. Para ello, la autoridad migratoria en contacto con la mujer deberá notificar al Sistema Nacional de manera inmediata.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Septies. La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 59 Octies. El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.</p>

Así, ante lo expuesto, fundado y motivado, me permito presentar a consideración de esta H. Comisión Permanente la iniciativa con el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración y la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.

Primero.- Se reforman los artículos 20 y 52 y se adiciona el artículo 74 Bis a la Ley de Migración, para quedar como sigue:

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

I al IX. (...)

X. Gestionar ante la autoridad correspondiente la asignación de la clave única del registro de población para **mujeres**, niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue autorización de estancia como Visitante por Razones Humanitarias o como Residente;

(...)

Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

I al IV. (...)

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) a c) (...)

d) Ser mujer, en términos del artículo 74 Bis de esta Ley.

La autorización de la condición de estancia por razones humanitarias deberá ser inmediata y no podrá negarse o condicionarse a la presentación de documental alguna ni al pago de derechos.

La expedición del documento migratorio con dicha autorización deberá contener la CURP que la autoridad competente hubiera asignado y señalar expresamente la razón humanitaria de que se trata.

VI. (...)

(...)

Artículo 74 Bis. En tanto el Instituto determina la condición de estancia de las mujeres serán documentadas como Visitantes por Razones Humanitarias, en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley y recibirá protección conforme a lo establecido por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Segundo.- Se adiciona un Capítulo VI, que contiene los artículos 59 Bis, 59 Ter, 59 Quater, 59 Quintus, 59 Sexies, 59 Septies y 59 Octies a la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Capítulo VI DE LAS MUJERES MIGRANTES

Artículo 59 Bis. El presente Capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de las mujeres migrantes en el contexto de movilidad humana.

Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a mujeres en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la mujer, los refugios para las víctimas de violencia deberán brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 59 Ter. Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de las mujeres migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento los estándares internacionales en la materia.

Artículo 59 Quater. Las autoridades competentes, una vez en contacto con la mujer deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de

sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés o voluntad.

Artículo 59 Quintus. Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a mujeres son las siguientes:

- I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;**
- II. El derecho a ser informado de sus derechos;**
- III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;**
- IV. El derecho a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales;**
- V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;**
- VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;**
- VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;**
- VIII. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.**

Artículo 59 Quinquies. Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando ésta no sea contraria a su interés o voluntad.

Para resolver sobre la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta su opinión, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto.

Artículo 59 Sexies. Para garantizar la protección integral de los derechos de las mujeres migrantes, el Sistema Nacional, en coordinación con los distintos niveles de gobierno, habilitará espacios de alojamiento o albergues para recibir a mujeres migrantes. Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a mujeres migrantes.

La vigencia de esta autorización se extenderá hasta que se concrete el acto administrativo migratorio que dicten las medidas de protección especial.

En ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a una mujer sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro. Para ello, la autoridad migratoria en contacto con la mujer deberá notificar al Sistema Nacional de manera inmediata.

Artículo 59 Septies. La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en

materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.

Artículo 59 Octies. El Instituto no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para la implementación, así como para el funcionamiento de los refugios, de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto y en los presupuestos sucesivos.

Dado en salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los seis días del mes de mayo de 2022.



Diputada Sofía Carvajal Isunza

ⁱ CEDAW, *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, Aprobadas por el Comité en su 70º período de sesiones, consultado el 5 de marzo de 2021 en https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2020/04/Blog-65_Recomendaciones-CEDAW.pdf, pág. 16