

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 81, 105 Y 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA JULIANA ELIZONDO GUERRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Olga Juliana Elizondo Guerra, diputada federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía, **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Migración** al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El exiliado mira hacia el pasado, lamiéndose las heridas; el inmigrante mira hacia el futuro, dispuesto a aprovechar las oportunidades a su alcance.

Isabel Allende

El fenómeno migratorio se ha convertido a lo largo de la historia en uno de los más importantes en el proceso de globalización, ya que, si bien los flujos migratorios son alentados principalmente por personas que buscan mejorar su nivel de vida, también son impulsados por condiciones adversas como la violación a derechos humanos, la inseguridad, el cambio climático, así como los desplazamientos forzados debido a razones políticas, étnicas, religiosas y raciales, entre otros aspectos.

De acuerdo con datos proporcionados por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el informe 2022, se registraron cerca de 281 millones de migrantes en todo el orbe que representan 3.6 por ciento de la población mundial, de los cuales, 135 millones son hombres y 146 millones son mujeres¹. Del total, 164 millones son personas que buscan residir en un país distinto al de nacimiento principalmente con el objetivo de mejorar su vida económica y laboral.

A escala continental, Europa representa 30.9 por ciento de la migración internacional, Asia 30.5 por ciento, América del Norte 20.9 por ciento y África 9 por ciento. Cabe destacar que, entre ellos, existen 38 millones de niñas, niños y adolescentes migrantes que viajan con o sin compañía, los cuales, son mayormente vulnerables ante los peligros que hoy en día representa la migración².

En el caso específico de América del Norte el número de migrantes internacionales procedentes de América latina y el Caribe se han duplicado durante los últimos 15 años, pasando de 7 millones de personas en movilidad a 15 millones. Siendo Estados Unidos de América el principal lugar de destino a nivel mundial con 50 millones de personas con intenciones de ingresar a dicho territorio³.

A través de la historia la ruta México-Estados Unidos se ha convertido en la más recorrida en el mundo con cerca de 11 millones de personas, seguida del corredor República Árabe Siria-Turquía con 4 millones de refugiados que han sido desplazados por la guerra civil que se vive en el territorio y en tercer lugar de los corredores más grandes del mundo se encuentra el que va de la India hacia los Emiratos Árabes Unidos con más de 3 millones de personas⁴.

El territorio mexicano se ha convertido en un lugar de tránsito para los migrantes Centroamericanos que buscan mejorar su calidad de vida al emigrar a Estados Unidos de América; sin embargo, durante los últimos años, nuestro país ha pasado de ser únicamente un lugar de tránsito para convertirse en uno de estancia permanente, principalmente, a causa del endurecimiento de las políticas migratorias implementadas por el gobierno norteamericano.

Datos de la Unidad de Política Migratoria, Registro e identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, señalan que, en el lapso de enero a noviembre de 2022, se registraron 388,611 eventos de personas en situación migratoria irregular en México, lo que representó un aumento de 34.3 por ciento en comparación con el año 2021. Destacando Chiapas con más de 132 mil eventos, seguido de Baja California con 40 mil 731, Tabasco 39 mil 589, Veracruz 32 mil 013, Coahuila 27 mil 155, Sonora 21 mil 150, Nuevo León 17 mil 95 y Tamaulipas con 14 mil 800. Del total, el 50.9 por ciento representaron hombres y 54.6 por ciento mujeres, así como se contabilizaron 60 mil 020 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad. Las nacionalidades que representaron mayor prevalencia fueron: venezolanos, guatemaltecos, hondureños, nicaragüenses, cubanos y salvadoreños.

Desafortunadamente las personas migrantes no solo enfrentan la violencia de sus países de origen y los peligros que conlleva el largo recorrido hacia otras naciones, sino que, en los lugares de destino o estancia provisional, también son objeto de innumerables violaciones a sus derechos humanos como violencia, falta de acceso a servicios básicos, atención médica, acceso a la justicia, detenciones arbitrarias y privación ilegal de la libertad, e incluso a percibir remuneraciones distintas a las que reciben otras personas no migrantes por hacer el mismo trabajo.

Tal es el caso de la diáspora Centroamericana que recorre nuestro país y que se encuentran en estado de vulnerabilidad al enfrentarse a una situación de marginación, desconocimiento de las leyes nacionales, temor a ser detenidos por las autoridades migratorias, así como por las condiciones en que viajan. Situación que se agrava cuando se presenta una discriminación interseccional, a la que se le puede sumar la edad, el sexo, el género, la identidad étnica, aunado a que las personas migrantes viajan sin documentación, lo que las hace víctimas de delitos fácilmente.

Como, por ejemplo, la presentación de extranjeros que se realiza por parte de personal del Instituto Nacional de Migración (INM) y la Guardia Nacional como medida para determinar su situación migratoria en territorio mexicano y, la cual, consiste en dictar un alojamiento temporal de una persona extranjera adulta en una estación migratoria cuando no acredite su permanencia legal, regularización de estancia o asistencia para el retorno. Este procedimiento administrativo permite a las autoridades resolver la situación migratoria del alojado en un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir de su presentación.

Asimismo, otorga la facultad de prorrogar el plazo por 45 días hábiles más cuando se acredite alguna de los siguientes supuestos establecidos en el artículo 111 de la Ley de Migración:

- 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.

Es decir que, una persona con estancia irregular en nuestro país puede pasar hasta 60 días hábiles detenida y, cuando se interpone un recurso administrativo o judicial, el tiempo es indefinido, tal y como lo establece la fracción V del referido artículo; siendo que el alojamiento de personas en estaciones migratorias debiera de tener una connotación de utilidad y finalidad distinta al arresto o a una pena, toda vez que su naturaleza es de una medida precautoria tendente a asegurar la presencia de las personas migrantes en procesos administrativos migratorios.

Las y los migrantes que ingresan de manera ilegal al territorio mexicano pueden ser privados de su libertad durante un breve periodo inicial con el fin de documentar su entrada, dejar constancia de sus alegaciones y determinar su identidad si hay dudas de esta; no obstante, extender la privación de su libertad por más de 36 horas mientras se resuelve su situación resulta violatorio de los derechos humanos de no existir razones particulares relacionadas con esa persona, como: la probabilidad concreta de fuga, el peligro de que cometa un delito, o el riesgo de que lleve a cabo actos violatorios de la seguridad nacional.

En otras palabras, la aplicación de sanciones por infracciones de naturaleza administrativa, únicamente constituirán sanciones que van desde una multa hasta un arresto por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad como se establece en el artículo 21 de la Constitución. Lo que da sustento a la inconstitucionalidad de las detenciones administrativas si las mismas no corresponden al arresto por el plazo máximo de 36 horas.

Entonces, resulta evidente que el plazo otorgado por la Ley de Migración es excesivo y violatorio del artículo 21 constitucional si rebasa el tiempo establecido para detenciones administrativas; sin embargo, en la práctica, la autoridad ha intentado argumentar que al no tratarse de una detención si no de un alojamiento, este no se encuentra limitado por las 36 horas que establece la Constitución. A pesar de lo anterior, dicho argumento resulta inoperante ya que los alojamientos son voluntarios y no obligatorios, tal y como la autoridad migratoria y la Ley de la materia lo establecen con el carácter de forzosos e indispensable para poder investigar la estancia legal de personas migrantes.

Ahora bien, la política migratoria mexicana como un conjunto de decisiones estratégicas establece el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas migrantes sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad, situación migratoria y fundamentalmente establece que en ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, tal y como lo establece en el tercer párrafo del artículo 2o. de la Ley de Migración.

En tal virtud, la presente iniciativa reconoce que los límites a la libertad personal por razones migratorias son legítimos, de ahí que deben encontrarse previstos en ley, ser de carácter excepcional y cumplir con los requisitos de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Las personas migrantes no deben de ser calificadas o tratadas como criminales, ni exclusivamente desde la perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública.

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por México en 1948 y consolidada en 1990 con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establece entre sus preceptos que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad, derechos y, dotados de conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros, así como:

“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; y tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”

Por su parte la Constitución federal mexicana acompaña estos principios conforme a lo establecido en el artículo 1o., el cual indica:

“Queda prohibida todo tipo de discriminación motivada por origen étnico o **nacional**, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o **cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**”

El artículo 67 de la Ley de Migración establece que:

“Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.”

Ahora bien, la “Comisión de Derechos Humanos del Sistema Universal de Derechos Humanos” ha sostenido que la libertad personal es fundamental y protege a las personas en todo momento y en toda circunstancia, incluyendo migrantes y solicitantes de asilo, independientemente de su ciudadanía, nacionalidad o estatus migratorio, de ahí que ha establecido que buscar asilo es un derecho humano universal, y su ejercicio no debe de ser criminalizado. En tal razón, la entrada irregular a un país no debe de ser considerado como un acto delictivo, por lo tanto, la criminalización de la migración irregular siempre excederá los intereses legítimos de un Estado para la protección de sus territorios y la regulación de los flujos de migración irregular.

Es de vital importancia destacar que la presente iniciativa encuentra firme sustento legal no solo en el marco jurídico nacional y en los Instrumentos Internacionales de los que México es Parte, sino también en el amparo en revisión 388/2022 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la resolución que se dictó el catorce de julio de dos mil veintidós por el juzgado de Distrito en materias de Amparo y Juicios Federales en el estado de Tamaulipas con relación a la detención y/o alojamiento de migrantes por más de 36 horas en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas ⁵.

En razón de lo antes expuesto, la presente propuesta legislativa tiene por objeto armonizar la Ley de Migración, ya que los artículos 81 y 105 hacen referencia a la Policía Federal, la cual fue extinta con la entrada en vigor de la Ley de la Guardia Nacional el 27 de mayo de 2019 y que surtió efectos con la desaparición formal del cuerpo policial el 1 de enero de 2020.

La modificación planteada encuentra su fundamento legal en el artículo 9, fracción trigésima quinta, en donde se establece como una atribución y obligación: la coordinación de la Guardia Nacional con el Instituto Nacional de Migración, a efecto de inspeccionar los documentos migratorios de personas extranjeras, con la finalidad de verificar su estancia regular y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la Ley de Migración.

No omito mencionar que reconozco plenamente la loable labor que la actual administración encabezada por el licenciado Andrés Manuel López Obrador realiza y que ha plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 desde el inicio de su gobierno, cuya finalidad es erradicar la migración por hambre o violencia, atendiendo así las causas desde la raíz.

Hago énfasis en la política migratoria que ha mantenido el gobierno actual hacia la gran tradición de México como tierra de asilo y refugio, distinguiendo del texto referido la aseveración de que a los extranjeros que llegan a nuestro territorio se les debe garantizar el respeto pleno a sus derechos, hospitalidad y la posibilidad de que construyan aquí una nueva vida⁶. Asimismo, es de destacar que el Ejecutivo Federal en su participación dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 9 de noviembre de 2021, dejó en claro su propuesta de una nueva forma de enfrentar el fenómeno migratorio, sin ignorar la necesidad de ordenar el flujo, así como evitar el descontrol, la violencia y garantizar los derechos humanos, lo cual ha reiterado en diversos escenarios como en la reciente Cumbre de Líderes de América del Norte.

A efecto de ilustrar de mejor manera la reforma propuesta, se presenta el siguiente:

Cuadro comparativo

Por lo antes expuesto se somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto.

Decreto por el que se reforman los artículos 81, 105 y 111 de la Ley de Migración

Único. Se **reforman** los artículos 85, 105 y 111 de la Ley de Migración, para quedar como siguen:

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la **Guardia Nacional** actuará en auxilio y coordinación con el instituto.

Artículo 105. En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el instituto podrá solicitar el apoyo de la **Guardia Nacional** de conformidad con el artículo 96 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de **36 horas, contadas** a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de **las 36 horas** a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. a V. ...

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 **30 días naturales**.

Transitorio

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

Notas

1 https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-ES_0.pdf

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Ídem.

5 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-10/AR-388-2022-20102022.pdf

6 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2023.

Diputada Olga Juliana Elizondo Guerra (rúbrica)