



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DEL ESTADO.- P R E S E N T E

La suscrita, **Marisela Terrazas Muñoz**, en mi carácter de Diputada de la Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, y en representación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como 116, 167, fracción I. y 169 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, artículo 75 y 76 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo, someto a consideración de esta Honorable Representación Social la presente **Iniciativa con carácter de decreto ante el H. Congreso de la Unión, a fin de reformar la Ley de Migración con el propósito de garantizar la libertad personal de las personas migrantes en situación irregular y, a su vez, evitar el hacinamiento en las estancias y estaciones migratorias del país.** Lo anterior al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos tres años el fenómeno de la migración en México ha ido a la alza de manera considerable. A nivel internacional, la Organización Internacional de Migración (OIM), señaló que la movilidad humana aumentó considerablemente a nivel mundial y sobre todo en México en el 2022. Se suman niveles sin precedentes de personas migrantes que llegan por tierra a México. Entre los que se encuentran un gran número de mujeres; entre ellas algunas hasta embarazadas o lactantes; de niñas, niños y adolescentes no acompañados, personas indígenas, personas con algún tipo



de discapacidad y/o enfermedades crónicas, entre otros sectores que a menudo enfrentan situaciones de vulnerabilidad.

Si bien, este fenómeno no es novedoso, existe una deficiencia en la mejora del marco legal para garantizar la libertad humana de las personas en movilidad, no obstante que sí se les reconoce sus derechos humanos. Debe entenderse que los fenómenos migratorios están constantemente en evolución, el no regular y no respetar sus derechos humanos, conlleva establecer que se tienen derechos humanos de primera y segunda categorías.¹

De acuerdo con el informe de actividades 2022 de la CNDH de México, las principales violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de las personas migrantes que ingresan al territorio mexicano son: el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trato digno, el derecho a la legalidad y **el derecho a la libertad personal**. De este último se distinguen entre tantas violaciones la detención arbitraria, la retención ilegal, la incomunicación. No hay justificación para que, en tanto se lleva a cabo el procedimiento administrativo, la persona migrante esté privada de su libertad sin que exista un acta debidamente fundada y motivada que respalde la excepcionalidad y proporcionalidad de su alojamiento. **Precisamente en esto último es en lo que se funda el presente proyecto legislativo, en la necesidad de garantizar la libertad personal de la persona migrante.**

La despenalización de la irregularidad en el ingreso migratorio es una decisión legislativa que conlleva un cambio sustancial en su tratamiento. En el caso de las personas refugiadas, la no sanción penal por ingreso irregular está prevista en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el artículo 7

¹ Vista de EL DERECHO DE LA MOVILIDAD HUMANA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO (ux.edu.mx)



de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. La privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación -llámese aseguramiento, medida de apremio, alojamiento o sanción-, tiene que ser **excepcional y proporcional** al objeto que se busca proteger.²

Para entender la razón de ser de esta iniciativa es necesario explicar en manera somera cómo se encuentra regulado el Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM) actualmente en la Ley de Migración.

En México, quien tiene la enmienda de ejecutar la política migratoria del país es la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración (artículo 18, fracción I y 19 de la Ley de Migración). Ahora bien, una persona extranjera puede encontrarse en una situación migratoria regular o irregular. Aquella que se encuentra en situación migratoria irregular es quien ha ingresado al país sin documentación y por accesos no oficiales, es decir, al margen del Procedimiento Administrativo Migratorio.

Actualmente, si una persona extranjera ha ingresado al país de forma irregular, y es detectada por personal del Instituto Nacional de Migración, es detenida y trasladada a una de las estaciones migratorias o estancias provisionales que se encuentran a lo largo del país para su alojamiento. Sobre este punto, es necesario precisar que, la Ley de Migración (artículo 68), establece que el Procedimiento Administrativo Migratorio se estructura, de manera general, de la siguiente forma: 1) Presentación, 2) alojamiento, 3) retorno asistido o deportación.

Este proyecto de dictamen se centra en la segunda fase del procedimiento administrativo migratorio: el alojamiento. Y es que, tal como se mencionó anteriormente, si bien la legislación actual en la materia habla de un “alojamiento”, en

² QUEJA 465/2022. REGISTRO DIGITAL 31278 DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



estricto sentido se trata de una privación a la libertad personal. El término “alojamiento” no es más que un sinónimo a una detención, la cual ha sido una práctica constante llevando a una clase de consecuencias catastróficas entre ellas se destacan el hacinamiento, el maltrato, detenciones arbitrarios y actos de autoridad que, a su vez, han ocasionado una serie de tragedias como la sucedida el día 27 de marzo en una estación migratoria de esta Ciudad Juárez que costó la vida de 40 personas.

El artículo 99 de la Ley de Migración, señala que el alojamiento es parte de una medida dictada por el Instituto Nacional de Migración aplicada a los extranjeros que no han logrado acreditar su estancia regular en el país. De acuerdo con las Normas para el Funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración, en su artículo 3, fracción IV, determina lo que debemos entender por alojado: “la persona extranjera que como consecuencia de un **acuerdo de presentación** se encuentre dentro de una Estación Migratoria o de una Estancia Provisional, a efecto de resolver su situación migratoria”. El alojamiento de personas extranjeras en situación migratoria irregular, como ya lo señalamos, se realiza en los centros migratorios de alojamiento, conocidos como Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales.³ Cabe mencionar que el año pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de este artículo, pues dispone que es de orden pública la presentación de las personas extranjeras en estaciones migratorias en tanto se determina su situación migratoria –entendiéndose como presentación la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración en el cual acuerda el alojamiento–.⁴ En otras palabras, se advierte que la “presentación” como está regulada al día de hoy (es decir, como la detención en las estaciones migratorias), se contempla como regla

³ https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362020000300015&script=sci_arttext

⁴ [AR-275-2019-220106.pdf \(scjn.gob.mx\)](#)



general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

De conformidad con la jurisprudencia interamericana, el incumplimiento de normas migratorias no puede derivar en la privación de la libertad de las personas como regla general. La medida privativa debe ser de carácter excepcional y ello debe quedar claro en la legislación. La detención de personas por incumplimiento a las leyes migratorias nunca deberá ser con fines punitivos. Las medidas privativas de la libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para garantizar la aplicación de una orden de deportación y únicamente durante el menos tiempo posible.⁵ Los centros de atención a migrantes deben cumplir con la función esencial para la que fueron creados: dar refugio provisional a quienes transitan por el país. Por tanto, tienen el deber de mantener la libertad de ingresar o salir libremente y la prohibición absoluta de que puedan operar como centro de reclusión.

En este sentido, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes ha recomendado abolir progresivamente la detención de personas migrantes y sujetas de protección internacional por razones administrativas. La detención administrativa únicamente debe estar justificada por motivos excepcionales, con un fundamento jurídico claro y establecido en la ley y lo mismo ha señalado también la Corte Interamericana⁶; de ahí la necesidad de implementar las reformas planteadas en este proyecto de decreto.

⁵ [seriec_282_esp.pdf \(corteidh.or.cr\)](#)

⁶ [seriec_282_esp.pdf \(corteidh.or.cr\)](#)



De igual forma, la Convención Americana de Derechos Humanos establece como criterio rector que la determinación de la detención de una persona migrante sólo es permisible cuando se ha implementado o realizado una valoración específica que incorpore las características propias de la o las personas migrantes que se encuentren en este supuesto.⁷

Precisamente por ello, y atendiendo a los criterios de la Corte en materia de Derechos Humanos en cuanto a lo señalado en el artículo 99 de la Ley de Migración sobre la presentación de migrantes en estaciones migratorias o lugares habilitados para ellos es que en el presente proyecto se propone la redefinición de la “presentación” de las personas migrantes en las estaciones migratorias y la implementación de un “acuerdo de aseguramiento” para los casos en los que se justifique la necesidad de alojamiento temporal de la persona migrante.

Esto es con la finalidad garantizar sus DDHH, para que los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración no solo respeten los derechos reconocidos a los migrantes en situación irregular, sino que participen activamente como garantes de los mismos y que la restricción a la libertad personal de personas migrantes en situación irregular en el país sea una excepción y no una regla general como actualmente lo es. Que el aseguramiento o la estancia en las estaciones migratorias no sea la única medida que se utilice hasta en tanto se resuelva la situación migratoria del extranjero, sino que puedan aplicarse otras medidas menos restrictivas y así incluso sería mucho más fácil evitar el hacinamiento y otras omisiones en las estaciones.

En la reforma que se plantea, la presentación se define como el acto material por el cual el Instituto Nacional de Migración aloja temporalmente a un extranjero que

⁷ https://biolex.unison.mx/index.php/biolex_unison_mx/article/view/77/71



ha sido puesto en disposición, en tanto se establece la medida bajo la cual continuará con el Procedimiento Administrativo Migratorio. De esta manera se le da otro sentido a la “presentación” de los migrantes, se descarta el alojamiento como regla general para continuar con el Procedimiento Administrativo Migratorio y se abre la posibilidad de aplicar otras medidas menos restrictivas, como ya se mencionó.

También se incluye una nueva etapa o figura al procedimiento migratorio para cuando el Instituto sí determine -de manera excepcional y proporcionada- el alojamiento temporal de una persona migrante en situación irregular en una estación migratoria en tanto se resuelve su situación, llamándole a este acto un “acuerdo de aseguramiento”.

Por ende, de aprobarse en el Congreso de la Unión las reformas planteadas en este proyecto, el Procedimiento Administrativo Migratorio podría definirse en las siguientes etapas: 1) La presentación, 2) la aplicación de una medida cautelar para continuar con el procedimiento, entre ellos, el alojamiento justificado 3) el retorno asistido o deportación.

Además de garantizar el derecho a la libertad personal de aquellos en situación de movilidad, con las reformas propuestas también busca evitar diversos problemas que se suscitan dentro de una estación migratoria o estancia provisional. Recordemos que la crisis migratoria de estos últimos años rebasa las estadísticas, se trata de un fenómeno que el país no estaba preparado para atender. Las estaciones migratorias tienen grandes deficiencias y problemas como sobrepoblación que no permiten que el país les otorgue un alojamiento digno. Los centros migratorios parecen celdas, con capacidad para muy pocas personas en las que son alojadas decenas; al final es como si fueran delincuentes.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el “Informe Especial de las estaciones migratorias en México, hacia una nuevo modelo alternativo a la detención”, consideró que los factores que interfieren con el respeto al derecho al trato digno de las personas alojadas en los centros migratorios es el hacinamiento. Por tanto, el derecho al trato digno implica la necesidad de contar con lugares adecuados donde se tengan no solamente espacio suficiente, sino también alimentos, dormitorios, baños, acceso a actividades recreativas e higiene óptimas para que las personas que extraordinariamente deban ser alojadas desarrollen su vida con respeto a su dignidad, en tanto se resuelve su situación migratoria.

En conclusión, todos los migrantes, en virtud de su dignidad humana, están protegidos por el derecho internacional, sin discriminación, en condiciones de igualdad con los ciudadanos, independientemente de su situación administrativa o de su condición. Sin embargo, a pesar del marco jurídico existente, los migrantes en todo el mundo siguen sufriendo abusos, explotación y violencia. En este sentido, resulta importante adminicular la legislación migratoria con los instrumentos normativos nacionales e internacionales, la jurisprudencia emanada de tribunales internacionales y regionales, así como resoluciones y con las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos. Así, conforme a los principios constitucionales y convencionales señalados, el “alojamiento” en una estación migratoria o en una estancia provisional sin causa justificada que lo amerite, constituye una restricción injustificada a la libertad personal de las personas migrantes.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de este Honorable Congreso el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO ANTE EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

PRIMERO.- La Sexagésima Séptima Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, tiene a bien enviar al H. Congreso de la Unión, Iniciativa con carácter de Decreto para **REFORMAR** los artículos 3 fracción XXIV, 7, 68, 99, 100, 106 y 111; así como **ADICIONAR** al artículo 3° las fracciones II bis y XXIV bis y; **DEROGAR** el segundo párrafo del artículo 99, todos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

II bis. Acuerdo de aseguramiento: al acto por el cual el Instituto determina o no el alojamiento temporal de un extranjero en tanto se resuelve su situación migratoria.

XXIV. Presentación: al acto material por el cual el Instituto aloja temporalmente a un extranjero que ha sido puesto en disposición, en tanto se establece la medida bajo la cual continuará con el Procedimiento Administrativo Migratorio;

XXIV bis. Puesta a disposición: al acto material mediante el cual una autoridad en ejercicio de sus funciones lleva a cabo la entrega física de una persona extranjera al Instituto para que verifique su situación migratoria;

Artículo 7. La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su



nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias **establecidas** en la presente Ley.

Únicamente podrá restringirse la libertad personal de personas migrantes en estaciones o estancias migratorias que sigan un procedimiento administrativo migratorio cuando se haya estudiado y evaluado el caso particular y que no exista otra alternativa menos lesiva.

Artículo 68. La presentación de **las personas** migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación **y; en su caso**, el alojamiento en las estaciones migratorias o en los Centros de Asistencia Social para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes **u otras medidas cautelares que determine la autoridad; así como** el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de **garantizar** los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros adultos en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, **así como la aplicación de la medida cautelar bajo la cual la persona migrante llevará su procedimiento** en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.



En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.

La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

La presentación de extranjeros por no acreditar su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno nunca deberá ser con fines punitivos. De modo tal que el acuerdo de aseguramiento u alojamiento deberá dictarse únicamente cuando fuere necesario y proporcionado al caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso administrativo migratorio o para garantizar la aplicación de una aplicación de orden de deportación. En caso contrario, deberá utilizarse diversa medida cautelar para continuar con el procedimiento administrativo.

Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.

Dentro de las 36 horas siguientes a la puesta a disposición y, una vez emitido el acuerdo de presentación, la autoridad deberá emitir el acuerdo de aseguramiento o aquél en el que determine la medida cautelar bajo la cual la persona migrante continuará con el Procedimiento Administrativo Migratorio, conforme a lo señalado en el artículo 7 de esta Ley.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Artículo 106. Para la presentación y, en su caso, **aseguramiento** de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

Artículo 111. El Instituto resolverá la situación migratoria 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 **derivado de un acuerdo de aseguramiento**, únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: (...)

SEGUNDO.- De conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remítase copia de la presente Resolución al H. Congreso de la Unión, para los efectos conducentes.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Poder Ejecutivo de la Federación, a 90 días hábiles de la publicación del presente Decreto, deberá hacer las reformas correspondientes al Reglamento de la Ley de Migración, a efecto de que pueda cumplirse lo dispuesto a lo establecido en el presente Decreto.

ECONÓMICO.- Aprobado que sea, turnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos correspondientes.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

D A D O en el Recinto Oficial del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, a los 21 días del mes de junio de 2023.

ATENTAMENTE

Marisela Terrazas M.

Dip. Marisela Terrazas Muñoz

[Signature]
Dip. Ismael Pérez Pavía

[Signature]
Dip. Ana Margarita Blackaller Prieto

[Signature]
Dip. Rocío Guadalupe Sarmiento Rufino

[Signature]
Dip. Saúl Mireles Corral

[Signature]
Dip. José Alfredo Chávez Madrid

[Signature]
Dip. Ismael Mario Rodríguez Saldaña

[Signature]
Dip. Carlos Alfredo Olson San Vicente

[Signature]
Dip. Andrea Daniela Flores Chacón



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Roberto Marcelino Carreón Huitrón

Dip. Luis Alberto Aguilar Lozoya

Dip. Diana Ivette Pereda Gutiérrez

Dip. Gabriel Ángel García Cantú

Dip. Rosa Isela Martínez Díaz

**Dip. Yesenia Guadalupe Reyes
Calzadías**

Esta hoja forma parte de la Proposición con carácter Iniciativa con carácter de decreto ante el H. Congreso de la Unión, a fin de reformar la Ley de Migración con el propósito de garantizar la libertad personal de las personas migrantes en situación irregular y, a su vez, evitar el hacinamiento en las estancias y estaciones migratorias del país.