

## **INICIATIVA QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE MIGRACIÓN, EN MATERIA DE UNIDAD FAMILIAR, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN Y LAURA BARRERA FORTOUL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Las que suscriben, **Mariana Rodríguez Mier y Terán** y **Laura Barrera Fortoul**, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de La LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 13 Bis, 13 Ter, 13 Quáter, 13 Quintus, 13 Sextus y 13 Séptimus, de la Ley de Migración, en materia de unidad familiar** .

### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, los movimientos migratorios han crecido de manera sostenida desde la segunda mitad del siglo XXI. Si en 2002 la población mundial de migrantes representaba 175 millones,<sup>1</sup> para 2016 esta cifra se incrementó en un 28 por ciento, sumando un total de 224 millones, equivalente al 3.3 por ciento de la población mundial.

Este complejo fenómeno es resultado de crisis políticas, de la conformación de regímenes represivos, crisis económicas y la falta de oportunidades laborales, lo cual motiva la movilidad de personas de un Estado a otro, con la expectativa de buscar una mejor vida.<sup>2</sup>

México es considerado un país de origen, tránsito y destino de cada vez más migrantes,<sup>3</sup> de hecho nuestras fronteras son de las de mayor tránsito en el mundo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración, en promedio, anualmente se registra una afluencia de 140 mil migrantes indocumentados de Centroamérica que ingresan al país con el objetivo de llegar a Estados Unidos.<sup>4</sup> Asimismo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) reveló que de octubre de 2017 y hasta junio de 2018, al menos 286 mil 290 migrantes fueron detenidos en la frontera de México con Estados Unidos, de ellos 37 mil 450 eran niños no acompañados y 68 mil 560 eran unidades familiares.<sup>5</sup>

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, de 2007 a la fecha, el incremento de la violencia y el involucramiento del crimen organizado en los flujos migratorios han generado una red delictiva que vulnera los derechos de este tipos personas. En este respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirmó en 2013 que:

“En la actualidad, la migración transnacional irregular representa una de las principales fuentes de ingresos para el crimen organizado en México y en la región. A su vez, factores como el amplio alcance transnacional de estas organizaciones, la convergencia entre las rutas migratorias y las rutas del tráfico de drogas y de armas, así como la colusión de diversas autoridades estatales, han facilitado la incursión de las organizaciones criminales en un negocio que anualmente les reporta millones de pesos y de dólares: la explotación de la migración irregular.”<sup>6</sup> Los migrantes se encuentran sujetos a robos, asaltos y extorciones; secuestro, privación de la libertad, tráfico de personas<sup>7</sup> y trata de personas para fines de explotación sexual y laboral. Lo anterior se debe a que al no contar con un estatus regular, no cuentan con las garantías suficientes para acceder a la justicia, ni con la protección del Estado.

Adicionalmente, también se han llegado a observar violaciones de derechos humanos por parte de la autoridad migratoria quienes no siempre siguen los procedimientos jurídicos establecidos por la ley, situación que se agrava cuando se tratan de menores de edad.

A decir verdad, la situación de menores migrantes se ha convertido en un problema central del fenómeno porque constituyen una población que se encuentran en situación de alto riesgo.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en 2015 se detuvieron 38 mil 514 niñas, niños y adolescentes migrantes de los cuales 20 mil 368 no se encontraban acompañados. Además, de enero a noviembre de 2016, se registraron 37 mil 99, de los cuales 16 mil 606 viajaba solos.<sup>8</sup>

Es obligación del Estado mexicano conformar leyes que respeten los derechos de esta población altamente vulnerable desde el principio del interés superior del menor. Así, uno de los ejes fundamentales es garantizar el acceso a la familia y evitar su separación. Esto es porque el círculo familiar constituye la primera esfera de protección de un menor de edad.

De acuerdo con el artículo 9, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos de los Niños:

“Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.”

Es importante destacar que ante la problemática que existe en materia de niños migrantes no acompañados, la Unicef México, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, creó el **Modelo para la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados**, el cual tiene por objetivo conformar un sistema de atención al niño migrante que permita respetar sus derechos.

Aunque se han generado acciones relevantes, todavía existen violaciones de derechos humanos, cifras de la Unicef revelaron que entre 2016 y 2017 casi 60 mil millones de niños y adolescentes fueron retenidos en centros de detención en México antes de ser deportados.<sup>9</sup> A los niños de estos centros de detención no se les permite salir para hacer uso de servicios ni con fines de ocio, ni siquiera en casos en los que el proceso de determinación de su condición de migrantes o refugiados es largo y los niños permanecen semanas o meses detenidos.<sup>10</sup>

A la luz del principio *pro persona* consagrado en el artículo primero de la Constitución Política Mexicana, es obligación del Estado mexicano proteger a las niñas, niños y adolescentes migrantes, velando por el interés superior del menor y garantizando su derecho a contar con una familia. Es así que los menores de edad deben de estar acompañados de sus familiares y evitar, la separación de familias.

Precisamente por esos motivos, la presente iniciativa busca reformar la Ley General de Migración, con el objetivo de establecer el principio de unidad familiar para de las niñas, los niños y adolescente migrantes.

En este sentido se adicionan siete artículos a la Ley General de Migración a fin de definir de manera clara el derecho de unidad familiar y se conforman diversos mecanismos jurídicos que permitirán hacer efectivo la titularidad de dicho derecho.

Es así que la iniciativa de reforma establece la posibilidad de que los menores, padres, acompañantes, organizaciones de defensores de derechos humanos, familiares consanguíneos y procuradurías del menor

contarán con la facultad de solicitar a la autoridad, la reunión de las niñas, niños y adolescentes, con sus familiares.

Adicionalmente, también establece una serie de obligaciones que la autoridad deberá atender con la finalidad de garantizar que las y los niños puedan hacer uso efectivo de este derecho, privilegiando así el principio del interés superior del menor, el derecho a la familia y el debido respeto de los derechos humanos.



DICE	DEBE DECIR
Sin correlativo	<p>Artículo 13 Bis. Atendiendo al principio de unidad familiar, en relación a la situación migratoria o de legal estancia en el país de una niña o niño, las autoridades mexicanas en materia de migración que se encuentren evaluando y aplicando los mecanismos de esta ley, así como las autoridades judiciales que revisen la legalidad o constitucionalidad de las decisiones de éstas, deberán tener en cuenta lo siguiente:</p> <p>I. Tienen legitimación para solicitar la reunión de las familias de niñas o niños, acompañados o no:</p> <p>a) La niña o niño;</p> <p>b) Los padres o cualquier persona autorizada legalmente, conforme a la legislación civil, independientemente de su localización;</p> <p>c) El acompañante del niño o niña, cuando no esté en conflicto con la investigación o sanción a normas penales en materia de migración;</p> <p>d) Organismos o personas defensores de derechos humanos de los migrantes; y,</p> <p>e) Los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, debidamente acreditados; o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la niña o niño migrante y acredite contar con la autorización de los padres.</p>

	<p>f) Las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de la representación en suplencia o coadyuvante.</p> <p>Toda solicitud que tenga por efecto la reunión familiar de niñas o niños, deberá ser será atendida de manera positiva, humanitaria y expedita.</p>
	<p>Artículo 13 Ter. En la observancia de las acciones para garantizar el principio de unidad familiar, se entenderá:</p> <p>Por positiva, una actitud favorable del agente estatal para recibir, tramitar y responder una solicitud hecha por persona legítima, es decir, la petición deberá admitirse y desarrollarse de acuerdo con el principio pro persona y del principio del interés superior del niño, sin que se necesite petición de parte interesada, sin formalidad de ninguna especie en cuanto a la solicitud o trámite.</p> <p>Por humanitaria, la solidaridad que la autoridad migratoria debe ostentar frente al problema de migración de niñas, niños y sus familiares.</p> <p>Por inmediatez, característica que deben observar las autoridades migratorias, para dar solución pronta y razonable a la solicitud de unidad familiar.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 13 Quáter. Las niñas o niños cuyos padres residan en entidades federativas diferentes, tendrán derecho a mantener periódicamente relaciones personales y contactos directos con ambos padres, salvo en circunstancias excepcionales.</p>

	<p>La carencia de recursos económicos o materiales, no podrá ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación de la niña o niño migrante con respecto a su familia, cualquier resolución administrativa o jurisdiccional motivada por esa situación, será nula.</p> <p>Se privilegiará la permanencia de la niña o niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo.</p> <p>La separación de niñas o niños migrantes de sus familiares, debe ser excepcional y, preferentemente, temporal, con estricto respeto a las garantías del debido proceso. En todo caso, la medida debe estar sujeta a revisión judicial.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 13 Quintus. Las autoridades mexicanas deben hacer todo lo posible por preservar la unidad y vínculos familiares interviniendo temporalmente y orientando su accionar a la reincorporación de la niña o niño a su familia y comunidad, siempre que eso no sea contrario a su interés superior.</p> <p>En cuanto a la temporalidad, implica que las niñas y niños deben ser devueltos a sus padres tan pronto lo permitan las circunstancias.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 13 Sextus. La separación de una niña o niño de sus familiares, así como la eventual expulsión de uno o ambos progenitores, o la persona que acompaña a la persona menor de</p>

	<p>dieciocho años, orientada en aspectos de bienestar general, no debe en forma alguna ser interpretada de manera tal que habilite cualquier arbitrariedad en detrimento de los derechos.</p> <p>Para efectos de lo anterior, la autoridad migratoria está obligada a evaluar que la separación esté prevista en ley y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.</p> <p>En cuanto a la idoneidad, la medida debe perseguir un fin legítimo, es decir, acorde a los derechos fundamentales reconocidos a la niña o niño migrante. Será nula toda decisión administrativa o judicial que fundamente el impedimento o separación de la niña o niño migrante de su familiar o el acompañante, en razón del interés público.</p> <p>La necesidad implica que dentro del universo de medidas posibles, no exista otra que sea igualmente efectiva y que resulte menos gravosa respecto del derecho de la niña o del niño a la protección de la familia y, en particular, al mantenimiento de la unidad familiar.</p> <p>Para ello, la autoridad migratoria deberá contemplar y argumentar por qué otras medidas alternativas a la expulsión o reunificación, faciliten la unidad familiar y la regularización migratoria.</p>
Sin correlativo	Artículo 13 Séptimus. La autoridad administrativa o judicial que aplique o analice una expulsión de una niña o niño del país, sus familiares o persona

	<p>acompañante, y que implique una separación entre ellos, deberá prever los posibles efectos perjudiciales sobre la vida, bienestar y desarrollo de la niña o del niño, por lo que el interés superior debe ser una consideración primordial.</p> <p>En razón de lo anterior, la autoridad competente deberá fundar y motivar la aplicación de la medida, a través de la evaluación de las circunstancias particulares de las personas mencionadas, entre éstas:</p> <p>a) La historia migratoria, el lapso temporal de la estancia y la extensión de los lazos del progenitor y/o de su familia con el país receptor;</p> <p>b) La consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende expulsar;</p> <p>c) El alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quienes vive la niña o el niño, así como el tiempo que ha permanecido en esta unidad familiar; y,</p> <p>d) El alcance de la perturbación en la vida diaria de la niña o del niño si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo de la niña o del niño.</p>
--	---

En mérito de lo anterior, se somete a consideración de este honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia de unidad familiar**

**Artículo Único.** Se adicionan los artículos 13 Bis, 13 Ter, 13 Quárter, 13 Quintus, 13 Sextus y 13 Séptimus, todos de la Ley General de Migración para quedar como sigue:

**Artículo 13 Bis.** Atendiendo al principio de unidad familiar, en relación a la situación migratoria o de legal estancia en el país de una niña o niño, las autoridades mexicanas en materia de migración que se encuentren evaluando y aplicando los mecanismos de esta ley, así como las autoridades judiciales que revisen la legalidad o constitucionalidad de las decisiones de éstas, deberán tener en cuenta lo siguiente:

**I. Tienen legitimación para solicitar la reunión de las familias de niñas o niños, acompañados o no:**

- a) La niña o niño;
- b) Los padres o cualquier persona autorizada legalmente, conforme a la legislación civil, independientemente de su localización;

- c) El acompañante del niño o niña, cuando no esté en conflicto con la investigación o sanción a normas penales en materia de migración;
- d) Organismos o personas defensores de derechos humanos de los migrantes; y,
- e) Los parientes por consanguinidad en la línea recta ascendente o descendente sin limitación de grado, por afinidad y civil, debidamente acreditados; o cualquier otra persona que tenga relación afectiva con la niña o niño migrante y acredite contar con la autorización de los padres.
- f) Las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a través de la representación en suplencia o coadyuvante.

**Toda solicitud que tenga por efecto la reunión familiar de niñas o niños, deberá ser será atendida de manera positiva, humanitaria y expedita.**

**Artículo 13 Ter. En la observancia de las acciones para garantizar el principio de unidad familiar, se entenderá:**

**Por positiva, una actitud favorable del agente estatal para recibir, tramitar y responder una solicitud hecha por persona legítima, es decir, la petición deberá admitirse y desarrollarse de acuerdo con el principio pro persona y del principio del interés superior del niño, sin que se necesite petición de parte interesada, sin formalidad de ninguna especie en cuanto a la solicitud o trámite.**

**Por humanitaria, la solidaridad que la autoridad migratoria debe ostentar frente al problema de migración de niñas, niños y sus familiares.**

**Por inmediatez, característica que deben observar las autoridades migratorias, para dar solución pronta y razonable a la solicitud de unidad familiar.**

**Artículo 13 Quáter. Las niñas o niños cuyos padres residan en entidades federativas diferentes tendrán derecho a mantener periódicamente relaciones personales y contactos directos con ambos padres, salvo en circunstancias excepcionales.**

**La carencia de recursos económicos o materiales no podrá ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación de la niña o niño migrante con respecto a su familia, cualquier resolución administrativa o jurisdiccional motivada por esa situación, será nula.**

**Se privilegiará la permanencia de la niña o niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo.**

**La separación de niñas o niños migrantes de sus familiares debe ser excepcional y, preferentemente, temporal, con estricto respeto a las garantías del debido proceso. En todo caso, la medida debe estar sujeta a revisión judicial.**

**Artículo 13 Quintus. Las autoridades mexicanas deben hacer todo lo posible por preservar la unidad y vínculos familiares interviniendo temporalmente y orientando su accionar a la reincorporación de la niña o niño a su familia y comunidad, siempre que eso no sea contrario a su interés superior.**

En cuanto a la temporalidad, implica que las niñas y niños deben ser devueltos a sus padres tan pronto lo permitan las circunstancias.

**Artículo 13 Sextus.** La separación de una niña o niño de sus familiares, así como la eventual expulsión de uno o ambos progenitores, o la persona que acompaña a la persona menor de dieciocho años, orientada en aspectos de bienestar general, no debe en forma alguna ser interpretada de manera tal que habilite cualquier arbitrariedad en detrimento de los derechos.

Para efectos de lo anterior, la autoridad migratoria está obligada a evaluar que la separación esté prevista en ley y cumpla con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En cuanto a la idoneidad, la medida debe perseguir un fin legítimo, es decir, acorde a los derechos fundamentales reconocidos a la niña o niño migrante. Será nula toda decisión administrativa o judicial que fundamente el impedimento o separación de la niña o niño migrante de su familiar o el acompañante, en razón del interés público.

La necesidad implica que dentro del universo de medidas posibles, no exista otra que sea igualmente efectiva y que resulte menos gravosa respecto del derecho de la niña o del niño a la protección de la familia y, en particular, al mantenimiento de la unidad familiar.

Para ello, la autoridad migratoria deberá contemplar y argumentar por qué otras medidas alternativas a la expulsión o reunificación, faciliten la unidad familiar y la regularización migratoria.

El requisito de proporcionalidad implica que la medida adoptada por la autoridad migratoria debe ser la que restringe en menor grado el derecho protegido y se ajuste estrechamente al logro del objetivo legítimo.

**Artículo 13 Séptimus.** La autoridad administrativa o judicial que aplique o analice una expulsión de una niña o niño del país, sus familiares o persona acompañante, y que implique una separación entre ellos, deberá prever los posibles efectos perjudiciales sobre la vida, bienestar y desarrollo de la niña o del niño, por lo que el interés superior debe ser una consideración primordial.

En razón de lo anterior, la autoridad competente deberá fundar y motivar la aplicación de la medida, a través de la evaluación de las circunstancias particulares de las personas mencionadas, entre éstas:

- a) La historia inmigratoria, el lapso temporal de la estadía y la extensión de los lazos del progenitor y/o de su familia con el país receptor;
- b) La consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende expulsar;
- c) El alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quienes vive la niña o el niño, así como el tiempo que ha permanecido en esta unidad familiar; y,
- d) El alcance de la perturbación en la vida diaria del a niña o del niño si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo de la niña o del niño.

**Transitorio**

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

## **Notas**

1 Pellegrino, Adela. La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, 2003.

2 Ibidem.

3 Migrantes en México, vulnerabilidad y riesgos. Colegio de la Frontera Norte.

4 Carrasco González Gonzalo "La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos". Alegado, num. 83. Enero abril 2013. p.173.

5 Unicef. Desgarrados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro. México: UNICEF, agosto de 2018

6 Corte interamericana de Derechos Humanos, 2013 p. 51

7 Migrantes en México, vulnerabilidad y riesgos. Colegio de la Frontera Norte. P.23

8 <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgxvzMBlhwcMCLFCXzHnJccvTjvjx>

9 <https://www.animalpolitico.com/2018/08/mexico-separa-menores-migrantes-de-sus-padres-unicef/>

10 Unicef. Desgarrados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro. México: Unicef, agosto de 2018.

Dado en salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los 12 días de febrero de 2019.

**Diputadas** Mariana Rodríguez Mier y Terán y Laura Barrera Fortoul (rúbricas)