

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

Diputada Olga Leticia Chávez Rojas, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 y los demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 48 de la Ley de Migración.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su artículo 4º, párrafo noveno, que las y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

De dicho precepto constitucional se advierte que el derecho de alimentos ha trascendido el campo del derecho civil involucrando derechos humanos, para que todo menor pueda ver satisfechas sus necesidades básicas, esto debido al papel fundamental e indispensable que juegan en la subsistencia y sano desarrollo de las y los niños; caracterizándose como un derecho fundamental.

Sumado a lo señalado, el artículo 27 de la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por nuestro país el 21 de septiembre de 1990, dispone que los Estados Partes deben tomar todas las medidas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera del niño o la niña, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero.

Esto último conlleva la obligación a las autoridades del Estado para adoptar, en el ámbito de sus competencias, aquellas medidas que resulten idóneas y necesarias para garantizar la protección alimentaria a las y los niños.

Aunado ello, cabe citar que el artículo 4, párrafo noveno, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos (...)"

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 2º, de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y adolescentes establece:

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte"

De igual manera la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3, párrafo 1 señala que: "(...) en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas a través de su Comité de los Derechos del Niño, ha señalado que "el principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exigen medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar."

De lo anterior se prevé que el interés superior del menor exige la garantía plena de los derechos de niñas y niños, principio que debe atenderse en cualquier decisión que les afecte, como se precisa en el siguiente criterio jurisprudencial que al rubro se inserta:

**"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA
CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN
CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.**

El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el "interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes"; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener

la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate.

Tesis de jurisprudencia 113/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de julio de dos mil diecinueve."

En este orden de ideas el interés superior es un principio que está implícito en la regulación constitucional de los derechos del niño, por lo que existe un mandato de tutela que refuerza sus derechos, con el cual se exige que los alimentos sean verdaderamente garantizados.

Bajo esta premisa, si bien en nuestro ordenamiento positivo vigente existen diversas modalidades para garantizar el pago de alimentos: hipoteca, prenda, fianza, depósito o la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor alimentario, en ocasiones estas no son suficientes para asegurar el cumplimiento de otorgar alimentos o bien la totalidad de ellos.

Ejemplo esto último, es la salida del país del deudor alimentario, la cual eventualmente podría generar diversas complicaciones para hacer exigible su obligación.

Por ello, el 21 de abril de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "**DECRETO por el que se adiciona una fracción VI al artículo 48 de la Ley de Migración**"; que a la letra se inserta:

"Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

I a V (...)

VI. Las personas que, en su carácter de deudoras alimentarias, dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un período mayor de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las excepciones previstas por la legislación civil aplicable, así como de aquellas conductas consideradas como delitos por las leyes penales correspondientes. Para efectos de esta fracción y tratándose de extranjeros, el Instituto definirá su situación migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta Ley.

(...)"

A través de este precepto jurídico se impide a la persona que se encuentran en mora en el pago de los alimentos salga del país hasta en tanto no cubran el total del adeudo, ya que son muchos los deudores alimentarios que no cumplen con sus obligaciones, dejando a las familias, especialmente a los menores sin lo indispensable para su subsistencia.

Por lo que el Estado como garante de este derecho humano, a través de dicha norma contribuye asegurar el cumplimiento de la obligación alimentaria, al restringir la libertad de tránsito a los deudores alimentarios que no cumplan con sus obligaciones, hasta en tanto no liquiden el total de su adeudo.

Cabe señalar que el aludido precepto jurídico fue materia de controversia constitucional, por la supuesta contravención a la libertad de tránsito; sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificó su constitucionalidad.

Empero, si bien la restricción de tránsito al deudor alimentario contribuye en algún grado al cumplimiento de la obligación alimentaria, **esta únicamente se aplica cuando el obligado a otorgar alimentos ya se encuentra en mora; no así para garantizar el pago de una pensión hacia el futuro ante la circunstancia de que el deudor**

alimentario pretenda ausentarse temporal o definitivamente del país, es decir, como medida cautelar para una mejor exigibilidad vía interna.

Esto último ya que las obligaciones alimentarias internacionales esbozan inconvenientes jurídicos, tanto de falta de regulación como de índole práctica, muestra de ello la información obtenida por el Instituto para las Mujeres en la Migración A.C, que señala que el procedimiento para cobrar la pensión alimenticia en Estados Unidos de América, se sustenta en la Convención de las Naciones Unidas para el cobro de alimentos en el extranjero (1956) y en la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (1989) y en el Programa para el Cobro de Pensiones Alimenticias México-Estados Unidos, conforme a la Ley Uniforme Interestatal para el Sostenimiento Familiar (UIFSA). Y que en nuestro país la gran mayoría de los casos se llevan a cabo mediante este último programa; sin embargo, no todos los estados de EUA han adoptado esta legislación, ni los mecanismos necesarios para llevar a cabo el trámite de la pensión alimentaria, a lo que suma que México entra al Convenio de la UIFSA en calidad de estado, no de país por lo que el mismo **no es vinculante**.¹

Se precisa que nos enfocamos en la Legislación para el cobro de pensiones alimenticias México-Estados Unidos, ya que de acuerdo a la Información contenida en el Anuario de Migración y Remesas 2020, la población mexicana migrante se concentra en América del Norte, tan sólo en Estados Unidos se encuentra el 97.4% y en Canadá 0.73%, teniendo presencia menor en Europa del Sur, Europa Occidental, América del Sur y América Central, y en otras subregiones. A nivel país, en esas subregiones destacan, España, Guatemala, Alemania, Francia, Reino Unido, Bolivia e Italia.²

¹ Instituto para las Mujeres en la Migración A.C, ¿QUÉ NOS CUENTAN, PENSIONES ALIMENTICIAS", recuperado de: https://imumi.org/documentos/pensiones_alimentarias.pdf

² Serreano et al, "Anuario de Migración y Remesas 2020", recuperado de: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Anuario_Migracion_y_Remesas_2020.pdf

Al observarse la problemática existente en el marco jurídico Internacional para el cobro de la pensión alimenticia en el exterior, resulta apremiante se actualice en nuestra legislación a la restricción migratoria como medida cautelar **para garantizar el pago de una pensión hacia el futuro**, hasta en tanto la misma no se encuentre debidamente garantizada, ante la circunstancia de que el deudor pueda ausentarse temporal o definitivamente del país.

Es importante señalar que actualmente países como el Salvador y Honduras en sus ordenamientos jurídicos ya reglamentan como medida cautelar para el pago de alimentos, **la restricción migratoria** en tanto el deudor alimenticio no deje garantizada esta obligación.

Para mejor comprensión enlisto los artículos 258 y 267 del Código de Familia de la República del Salvador y 78 del Código de la Niñez y Adolescencia de Honduras:

Código de Familia de la República del Salvador:

"Art. 258.- El Tribunal de Familia, de Paz o el Procurador General de la República a petición de parte, podrá ordenar que una persona obligada al pago de alimentos provisionales o definitivos, por sentencia, resolución administrativa o convenio, no pueda salir del país mientras no caucione previa y suficientemente dicha obligación. La resolución por medio de la cual se ordene la restricción migratoria deberá ser emitida dentro de las veinticuatro horas siguientes a la prestación de la solicitud."

"Art. 267.- El juez ordenará de oficio la cancelación de la anotación preventiva de la demanda cuando se absolviera al demandado o se le presente por el alimentante garantía suficiente que cubra la pensión alimenticia fijada por resolución judicial,

por todo el tiempo que faltare para que el menor alimentario llegue a su mayoría de edad, o por período no inferior a cinco años a las personas establecidas en el Art. 248 de este Código. También procederá dicha cancelación cuando se consignare la cantidad de dinero suficiente para el pago de los alimentos, por los mismos períodos a que se refiere el inciso anterior."

Código de la Niñez y adolescencia de Honduras:

"ARTICULO 78.- *El Juez podrá, a solicitud de parte o de oficio, ordenar que se den alimentos provisionales desde la admisión de la demanda si aparece prueba siquiera sumaria de la capacidad económica del demandado y de la existencia de la obligación alimentaria. Dará Inmediato aviso, además a las autoridades migratorias para que el demandado no pueda ausentarse del país sin prestar garantía suficiente que respalde el cumplimiento de la señalada obligación.*

Los alimentos provisionales se concederán sin perjuicio del reembolso de su valor, si el demandado prueba que no está obligado a proveerlos."

De la lectura a los citados preceptos legales se advierte de manera irrefutable que tales naciones regulan en sus ordenamientos legales, como medida cautelar, la restricción migratoria del obligado a proporcionar alimentos en tanto no tenga debidamente garantizada la prestación alimenticia.

Con dicha medida los citados Estados garantes, aseguran el cumplimiento de la obligación de dar alimentos, así como tener una mejor exigibilidad en la vía interna, en el supuesto de que el obligado alimentario salga de su país.

Lo que resulta necesario se reglamente en nuestro país ya que, conforme al principio de rango constitucional del interés superior del niño, en toda situación donde se vean involucrados niños, niñas y adolescentes se deben de proteger y privilegiar sus derechos.

Además de que la plena observancia de dicho principio exige, entre otras cosas, tomar en cuenta los aspectos dirigidos a proteger y garantizar el desarrollo de los menores y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores en el proceso de elaboración de leyes.

Por lo que resulta apremiante que nuestra legislación asegure el pago de alimentos para los y las niñas, ante la posible salida del país de la persona obligada a otorgarlos, ponderándose en cada caso, según sus circunstancias, la garantía que resulte suficiente y apropiada.

Ya que la salida del país del obligado alimentario coloca en una situación de riesgo al menor, ante el posible incumplimiento del pago de la pensión alimenticia, violentándose el principio del interés superior de la niñez, ya que conforme a dicho principio no es necesario que se genere un daño a los bienes o derechos de los niños para que se vean afectados, **sino que basta con que éstos se coloquen en una situación de riesgo.**

Lo anterior, se sustenta con lo señalado en la siguiente tesis:

"DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS.

El principio de interés superior implica que los intereses de los niños deben protegerse con mayor intensidad, por lo que no es necesario que se genere un daño a los bienes o derechos de los niños para que se vean afectados, sino que

basta con que éstos se coloquen en una situación de riesgo. Aquí conviene hacer una precisión sobre el concepto de riesgo. Si éste se entiende simplemente como la posibilidad de que un daño ocurra en el futuro, es evidente que la eventualidad de que un menor sufra una afectación estará siempre latente. Cualquier menor está en riesgo de sufrir una afectación por muy improbable que sea. Sin embargo, ésta no es una interpretación muy razonable del concepto de riesgo. Así, debe entenderse que el aumento del riesgo se configura normalmente como una situación en la que la ocurrencia de un evento hace más probable la ocurrencia de otro, de modo que el riesgo de que se produzca este segundo evento aumenta cuando se produce el primero. Aplicando tal comprensión a las contiendas donde estén involucrados los derechos de los menores de edad, y reiterando que el interés superior de la infancia ordena que los jueces decidan atendiendo a lo que resultará más beneficioso para el niño, la situación de riesgo se actualizará cuando no se adopte aquella medida que resultará más beneficiosa para el niño, y no sólo cuando se evite una situación perjudicial.”

Cabe señalar, que le restricción migratoria como medida cautelar **para garantizar el pago de una pensión hacia el futuro**, hasta en tanto la misma no se encuentre debidamente garantizada, ante la circunstancia de que el deudor pueda ausentarse temporal o definitivamente del país, no violentaría en ninguna forma el derecho a la libertad de tránsito tutelado en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

"Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración

y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

(...)"

Ya que la Suprema Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el Estado puede definir de manera precisa y mediante una ley los supuestos excepcionales en los que la autoridad puede establecer como medida la prohibición de abandonar el país a determinada persona.

Además de que esta medida cumpliría con el test de proporcionalidad, para analizar medidas legislativas que intervengan con un derecho fundamental. Al corroborarse que se apega a los siguientes requisitos:

i) Legalidad

La restricción de salida del país para obligados alimentarios, que pretendan salir temporal o definitivamente de territorio mexicano se encontrará prevista en la Ley de Migración

ii) Finalidad

La finalidad del presente decreto, consistente en hacer cumplir el derecho de alimentos del menor de edad, en tutela del principio constitucional del interés superior del menor, mediante la restricción de la salida del país del obligado alimentario, hasta en tanto no garantice el pago de la pensión por el tiempo que se encuentre fuera de territorio nacional.

iii) Idoneidad

La presente iniciativa no pretende que con dicha restricción se alcance el cumplimiento de todos los casos de pensión alimenticia, sino que esta va dirigida al caso concreto de que el obligado pretenda salir del país ya sea de manera temporal o definitivamente por cualquier razón.

En este orden de ideas, esta reforma intenta que el obligado alimentario garantice el pago de la pensión alimenticia para el menor, en tanto se encuentre fuera del territorio nacional.

iv) Necesidad

Si bien para dar cumplimiento al pago de alimentos, nuestra legislación establece diversas modalidades para garantizarla, como: hipoteca, prenda, fianza, depósito o la retención de un porcentaje del salario del obligado alimentario, en ocasiones estas no son suficientes para garantizar su debido cumplimiento.

Ya que aun cuando el embargo de bienes puede ser una medida apta para hacer cumplir el pago de la pensión alimenticia, esta no garantiza de manera expedita la liquidación de la pensión, requiere de todo un procedimiento que debe agotarse, el cual puede demorar el cumplimiento de la obligación frente a las necesidades del acreedor, lo que pondría en riesgo el desarrollo integral del menor.

v) Proporcionalidad

Esta medida resulta razonable para restringir temporalmente el derecho de libertad de tránsito, ya que frente a la misma prevalece el principio constitucional del interés superior de la niñez, particularmente respecto del derecho de alimentos.

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo a los artículos citados en el proemio se presenta ante esta H. Soberanía, el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE MIGRACIÓN.

Artículo único: Se reforma la fracción VI, del artículo 48, de la Ley de Migración para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 48. La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:

I a la V (...)

VI. La persona obligada al pago de alimentos, previa solicitud de la autoridad judicial, no podrá asuntarse del país, hasta en tanto no asegure el cumplimiento de dicha obligación, por cualquier medio permitido por la legislación civil, debiendo ponderarse en cada caso, según sus circunstancias, la garantía que resulte apropiada y bastante para ello.

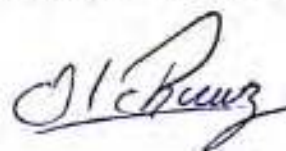
Así como, las personas que en su carácter de deudoras alimentarias, dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un período mayor de sesenta días, previa solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las excepciones previstas por la legislación civil aplicable, así como de aquellas conductas consideradas como delitos por las leyes penales correspondientes. Para efectos de esta fracción y tratándose de extranjeros, el Instituto definirá su situación migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta Ley.

(...)"

TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de enero de 2023.



Dip. Olga Leticia Chávez Rojas

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Moisés Ignacio Mier Velasco, presidente; Jorge Romero Herrera, PAN; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Jorge Álvarez Máynez, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Angel Xariel Espinosa Cházaro, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Santiago Creel Miranda, presidente; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Nohemí Berenice Luna Ayala, PAN; Marcela Guerra Castillo, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Saraí Núñez Cerón, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Macarena Chávez Flores, PRD.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>