



## COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS DICTAMEN

**DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, POR LA AFIRMATIVA, CON MODIFICACIONES, A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE AGREGA UN ARTÍCULO, QUE SERÍA 48 BIS, A LA LEY DE MIGRACIÓN, PARA IMPEDIR QUE LOS DEUDORES ALIMENTARIOS PUEDAN SALIR DEL PAÍS.**

### **Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se **AGREGA UN ARTÍCULO, QUE SERÍA 48 BIS, A LA LEY DE MIGRACIÓN, PARA IMPEDIR QUE LOS DEUDORES ALIMENTARIOS PUEDAN SALIR DEL PAÍS.** Presentada por la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI legislatura.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82 numeral 1, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía, el presente dictamen, con los siguientes apartados:

1

### **Antecedentes:**

1.- La iniciativa que se dictamina, fue presentada el 27 de marzo de 2012 al Pleno de la Cámara de los Diputados de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, por la Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en Sesión Ordinaria correspondiente al Segundo Periodo del Tercer Año de Ejercicio Legislativo.

2.- Para los efectos legales y reglamentarios correspondientes, la Iniciativa fue publicada en la Gaceta Parlamentaria Número 3479-VI, martes 27 de marzo de 2012, asignándosele el número de Expediente 3749.

3.- En ese mismo acto la Mesa Directiva le dictó turno a para estudio y dictamen a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, quedando en reserva para ser dictaminada en la LXII Legislatura.



4.- El 20 de noviembre de 2012, con oficio No. D.G.P.L. 62-li-2-131, la Mesa Directiva de la Cámara de los Diputados de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, remitió el expediente relativo para su estudio y dictamen, a la Comisión de Asuntos Migratorios.

5.- Esta Comisión dictamina la iniciativa, presentada durante la LXI Legislatura, como parte de los asuntos en rezago provenientes de las LX y LXI Legislaturas, en los términos del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Acuerdo relativo a los dictámenes de proyectos de ley o de decreto y de proposiciones con punto de acuerdo que quedaron pendientes de resolver por el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura publicado en la Gaceta Parlamentaria número 2848, vigente.

## **Contenido**

En la parte expositiva de las razones que motivan la Iniciativa y el Proyecto de Decreto, la Diputada proponente destaca que el objetivo de la misma es impedir que los nacionales que se encuentren en mora en el pago de alimentos salgan del país hasta en tanto no cubran el total de su adeudo, argumentando que la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, sino que está limitado por la aplicación de un mandato judicial o aplicación de leyes en cada país, en los términos del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; que todas las personas tienen el derecho de emigrar o visitar otro país cuando no haya causa razonable para impedirlo, como estar siendo procesados, en cuyo caso la medida habrá de ser decidida por la autoridad competente.

2

## **Proceso de Análisis:**

Los diputados y diputadas integrantes de la Comisión realizaron un exhaustivo estudio documental de la Ley de Migración, especialmente lo referido al artículo 48; así como elementos procedimentales de carácter civil que están íntimamente relacionados con el tema, con el fin de dilucidar la pertinencia de la iniciativa del diputado proponente. Así como la contraposición evidente entre dos derechos sustantivos: la libertad de tránsito y a recibir alimentos por parte de descendientes y/o cónyuges; ambos consagrados en nuestra Carta Magna y en Tratados internacionales de los cuales nuestro país es signatario.

## **Planteamiento del Problema:**

1.- La diputada proponente refiere que el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de toda



persona para entrar en el país, salir de él, viajar por su territorio y mudar de residencia, 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.

2.- Señala como derecho proporcional al de tránsito, el de los niños y adolescentes a la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, y prioritario éste en función del principio *del interés superior de la infancia* establecido en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, firmado y ratificado por México, como garantía de la vigencia de los demás derechos que consagra e identifica el interés superior con la satisfacción de ellos.

3.- Señala también que el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de velar y cumplir el principio del interés superior de la niñez; el derecho de niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento y la obligación de los ascendientes, tutores y custodios de preservar estos derechos y la del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto de la dignidad de la niñez y adolescencia, y el ejercicio pleno de sus derechos.

4.- Recuerda que el derecho a recibir alimentos se define como la facultad jurídica que tiene el acreedor alimentista para exigir al deudor alimentario lo necesario para vivir como consecuencia del parentesco consanguíneo, del matrimonio, del divorcio y del concubinato; que el artículo 303 del Código Civil Federal establece la obligación de los padres de dar alimentos a los hijos; el 165 que este derecho es preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia y podrán demandar el aseguramiento de los bienes para hacer efectivos estos derechos; que en los términos del 308, "*alimentos*" comprende la habitación, la comida, el vestido, la asistencia médica en caso de enfermedad y, además, respecto de los infantes y adolescentes, también comprenden los gastos de educación para proporcionarles un oficio o profesión honestos conforme a sus circunstancias personales, destacando que la obligación alimentaria es un deber de interés social y orden público, por lo que esa obligación jurídica, de no cumplirse, tendrá una sanción, en los términos de la tesis jurisprudencial de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sexta época, la cual se encuentra publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LX, cuarta parte, página 20.



5.- A pesar de todo, señala la proponente, alrededor de 67% de los deudores alimentarios no cumplen sus obligaciones y 67.5 de madres solteras no recibe pensión alimenticia, lo cual estaría indicando que las medidas legislativas, judiciales y administrativas para evitar este problema han sido insuficientes, en virtud de lo cual considera que la restricción a la libertad de tránsito de los deudores alimentarios nacionales en mora, para salir del país hasta en tanto no cubran el total de su adeudo, lo cual la proponente sustenta en la idea de que *“...quien se encuentra económicamente imposibilitado para proporcionar el pago de alimentos también debe estarlo para viajar, por el costo que esto último representa, sobre todo tratándose de un viaje internacional... (que) quienes tienen la necesidad de viajar por motivos de negocios o de trabajo... implica que tienen un ingreso con el cual pueden pagar alimentos...”*.

6.- De acuerdo a la proponente *“Esta medida funcionaría como un instrumento de apoyo en los procedimientos jurídicos por alimentos, además de ser un mecanismo de presión social y civil para responsabilizar a los padres que incumplen sus obligaciones y violentan los derechos de niños y de adolescentes... cumple el requisito de proporcionalidad y el de ser adecuada de acuerdo con su función protectora, señalados por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas... cumple lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que protege derechos de terceros, y es absolutamente compatible con otros derechos... se sujeta a lo establecido en el artículo 11 constitucional... (y) ha sido adoptada con éxito en otros países de la región, como Costa Rica y Argentina”*.

4

Con base en lo anterior, propone un proyecto para agregar un artículo, que sería 48 Bis, a la Ley de Migración, como sigue:

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO QUE SE PROPONE</b>
<b>Sin Correlativo</b>	<b>Artículo 48 Bis.</b> Además de las excepciones establecidas en el artículo anterior, no podrán salir del país los mexicanos que dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor de sesenta días, a solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las conductas consideradas como delitos en las leyes penales



	<p>correspondientes.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior 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.</p>
--	--

### Consideraciones

**PRIMERA.-** Esta Comisión dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo de la Iniciativa en estudio, coincide ampliamente con las razones y preocupaciones expuestas como motivos de la misma, así como con el fondo del contenido del proyecto.

**SEGUNDO.-** Con relación a la suspensión del derecho al libre tránsito que recaería sobre un deudor alimentario, en un amplio análisis y profundo debate se expresó que para llegar a tal situación tendrían que cumplirse varios supuestos: que quien pretende viajar es deudor alimentario; que ha sido moroso por más de 60 días; que ha sido denunciado por el acreedor alimentario; que un juez ha conocido su caso; que ha sido vencido en juicio; que a pesar de ello, continúa incumpliendo y desea ausentarse del país. Dándose todos y cada uno de los supuestos anteriores, de manera indiscutible el que debe prevalecer es el derecho a recibir alimentos, en los términos que lo expresan las leyes, y que ya ha sido comentado supra.

**TERCERA.-** Sin embargo la Comisión considera que, por técnica legislativa y con el fin de hacer más clara la disposición en el cuerpo de la Ley que se modifica, antes que agregar un artículo bis, conviene agregar la disposición como fracción VI del artículo 48.

**CUARTA.-** Además, resulta imperativo modificar algunos elementos sintácticos de la propuesta y agregar algunos conceptos pertinentes para cumplir adecuadamente lo que demanda una norma legal y un mejor uso del lenguaje.



Con base en lo anterior, a mayor claridad, presentamos a continuación el texto vigente del artículo 48 de la Ley de migración, el texto que propone la iniciativa y el texto acordado por la Comisión:

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO INICIATIVA</b>	<b>TEXTO QUE PROPONE EL DICTAMEN</b>
<p><b>Artículo 48.</b> La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:</p> <p>I. Se le haya dictado por autoridad judicial, providencia precautoria o medida cautelar, siempre que tenga por objeto restringir la libertad de tránsito de la persona;</p> <p>II. Que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso;</p> <p>III. Que goce de libertad preparatoria o condicional, salvo con permiso de la autoridad competente;</p> <p>IV. Por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y</p> <p>V. Tratándose de niñas, niños y adolescentes</p>	<p><b>Artículo 48. ...</b></p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. ...</p> <p>...</p> <p><b>Artículo 48 Bis.</b> Además de las excepciones establecidas en el artículo anterior, no podrán salir del país los mexicanos que dejen de cumplir con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos por un periodo mayor de sesenta días, a solicitud de la autoridad judicial competente, sin perjuicio de las conductas consideradas como delitos en las leyes penales correspondientes.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior y tratándose de extranjeros, el Instituto definirá su situación</p>	<p><b>Artículo 48.</b> La salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional podrá realizarse libremente, excepto en los siguientes casos:</p> <p>I.</p> <p>II.</p> <p>III.</p> <p>IV.</p> <p>V. (...) y</p> <p><b>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</b></p>



<p>sujetos a un procedimiento de restitución internacional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.</p> <p>El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.</p> <p><b>48. Bis, Sin Correlativo</b></p>	<p>migratoria y resolverá con base en lo que se establezca en otros ordenamientos y en el reglamento de esta Ley.</p>	<p><b>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.</b></p> <p>El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.</p>
--	---	---

**Conclusión:**

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Asuntos Migratorios concluye que es de aprobarse la iniciativa en comento, con modificaciones.



En virtud de lo anterior, esta Comisión dictaminadora, después de hacer un análisis de la Iniciativa en estudio, emite el siguiente

## PROYECTO DE DECRETO

Es de aceptarse en sus términos de fondo el contenido de la iniciativa en estudio que plantea agregar un artículo 48 bis a la Ley de Migración, con modificaciones de redacción y forma, para quedar como adición de una fracción VI al artículo 48 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

### DECRETO:

**ÚNICO: SE REFORMA EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE MIGRACIÓN PARA AGREGAR UNA FRACCIÓN, VI, Y QUEDAR EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:**

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

I. Se le haya dictado por autoridad judicial, providencia precautoria o medida cautelar, siempre que tenga por objeto restringir la libertad de tránsito de la persona;

II. Que se encuentre bajo libertad caucional por vinculación a proceso;

III. Que goce de libertad preparatoria o condicional, salvo con permiso de la autoridad competente;

IV. Por razones de seguridad nacional, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

V. Tratándose de niñas, niños y adolescentes sujetos a un procedimiento de restitución internacional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, y

**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.**

El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. El Instituto contará con los medios adecuados para verificar los supuestos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

**TRANSITORIOS:**

**ÚNICO.** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Háganse los avisos necesarios para los efectos legales y reglamentarios que correspondan, y archívese el expediente como asunto totalmente concluido.