



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



Ciudad de México a 23 de septiembre 2020

DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA

P R E S E N T E.

Doc. Signed by:
 Presidencia Mesa Directiva, Congreso CDMX - I Legislatura
 331823AE4D3A6E...

DS
 MAV

La que suscribe, **MARTHA SOLEDAD AVILA VENTURA**, Diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, Apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 Apartado C, 29, Apartado A, numeral 1 y Apartado D inciso a); y 30 fracción I inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 12 fracción II y 13 fracción LXXI de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; Así como 1, 2 fracción XXI, 5 fracción I, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 416 QUATER AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Lo anterior, al tenor de los siguientes elementos exigidos por el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México:

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA QUE LA INICIATIVA PRETENDE RESOLVER:

En nuestro país, el modelo clásico de familia ha pasado por importantes cambios, las cifras de divorcios se han incrementado a más del 130 por ciento, mientras que el número de matrimonios se redujo en 21.4 por ciento¹.

Asimismo, la encuesta más reciente practicada por el mismo instituto, reveló que se disolvieron 156 mil 283 matrimonios, la mayor cifra de la que se tenga registro en el país, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI) y la unión conyugal cayó 4.7%. Cabe señalar que no hay cifras de las personas que no se casan, pero que viven en concubinatos y que posteriormente se separan.

¹ <https://www.milenio.com/estados/en-2018-el-mayor-numero-de-divorcios-en-mexico>



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA

IZTAPALAPA



La mayor parte de la población de 15 y más años está unida, así lo indica la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Durante el tercer trimestre del 2018 casi tres quintas partes (57.6%) se encuentra en esta situación conyugal, mientras que 31.7% está soltera y 10.7% separada, divorciada o viuda.²

En la información que proporciona la ENOE se observa que actualmente para las personas de 15 a 29 años de edad unidas hay una disminución en la proporción de las casadas, ya que pasó de 59.7 a 42.8%, del 2008 al 2018 lo cual refleja un cambio en las tendencias del tipo de unión a lo largo de los últimos 10 años. Por el contrario, en quienes declararon estar en unión libre las cifras pasaron de 40.3 a 57.2%, en el mismo periodo; prácticamente 17 puntos porcentuales más, es decir, un mayor número de personas deciden vivir en unión libre.

En los años recientes la información de matrimonios derivada de registros administrativos muestra que hubo un aumento anual de 2010 a 2012. A partir de este año empezó a descender la cifra, aunque en forma moderada en los siguientes dos años, pero de 2014 a 2017 el decremento es de entre 15 mil y 20 mil anualmente.

Con base en registros administrativos, contrario a la tendencia hacia la baja de los matrimonios en los últimos años en México, en lo referente a los divorcios el indicador ha ido al alza: en 2010 fueron 86 mil, en 2013 la cifra fue de aproximadamente 109 mil y en 2017 el dato se acercó a los 150 mil (147 581).

En 2017 el 90.9% de los divorcios fueron judiciales, y de éstos: en 40.6% de los casos no tienen hijos menores de 18 años, en 27.6% sólo uno y en 21.2% hay dos. Sólo en 8.3% de los casos tienen tres o más hijos.

En la Ciudad de México de acuerdo con datos del INEGI se presentaron 12,720 divorcios, sin especificar si son administrativos o judiciales.³

Cuando los padres deciden separarse, las hijas e hijos resultan ser los principales afectados, ya que su guardia y custodia se disputa entre los padres o tutores involucrados, por tal motivo, tener una visión que priorice la protección integral de los niños y niñas en caso de separaciones es fundamental. Desde perspectivas económicas, legislativas y sociales, resulta prioritario, ya que en el país residen 38.5 millones de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, que representan el

² Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/matrimonios2019_Nal.pdf 20 de septiembre 2020

³ Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c= el 20 de septiembre 2020.

DS
MAV



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA

IZTAPALAPA



30.8% del total de población. INEGI), de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018.⁴

Cuando se suscita un conflicto conyugal en ocasiones alguno de los padres sustrae al hijo o a los hijos para lastimar emocionalmente al otro progenitor, o para obligarlo a realizar alguna conducta.

DS
MAV

La definición de sustracción del menor, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la siguiente: “Se denomina sustracción, retención u ocultamiento ilícito a la separación unilateral e injustificada de una niña, niño o adolescente, de la persona que legalmente detenta su guarda y custodia, ocultándolo o trasladándolo lejos de su lugar de residencia habitual”⁵.

De acuerdo con estimaciones de organizaciones sociales y dependencias de gobierno, la sustracción de menores, representa casi el 70 por ciento de los casos de niñas y niños desaparecidos en México y según Ricardo Nava Rueda, fundador de la Asociación Mexicana de Niños Robados y Desaparecidos, cerca del 65 por ciento corresponde a una sustracción por parte de alguno de los padres.

Actualmente el Código Penal del Distrito Federal en su Título Cuarto Capítulo VI tipifica el delito de retención y sustracción de menores, sin embargo, los padres únicamente pueden ser responsables por alguno de estos delitos cuando no ejerzan la patria potestad, la tutela o mediante resolución judicial no ejerza la guarda y custodia.

Cabe destacar de estos últimos aspectos que, al surgir una separación entre una pareja, sea que estén casados, o hayan vivido en concubinato, no siempre acuden de inmediato a las instancias judiciales para obtener certeza jurídica sobre su separación, la guarda y custodia y pensión de alimentos lo cual deja en estado de indefensión a las y los menores al no tener certeza jurídica sobre sus derechos al modificarse su entorno familiar.

La presente iniciativa no busca conflictuar a las madres y padres en procesos de separación, ni penalizarlos, en cambio su objetivo es dar certeza jurídica a los menores respecto a su permanencia en su entorno habitual siempre que este cumpla con todos los requisitos para su sano desarrollo una vez que los padres deciden separarse y no existe acuerdo entre ellos respecto al cumplimiento de sus

⁴ Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/EAP_Nino.pdf 20 de septiembre 2020.

⁵ Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Ninez_familia/Material/cuadri-sustraccion-ninas-ninos.pdf 20 de septiembre 2020.



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA

IZTAPALAPA



obligaciones y ejercicio de derechos y no sometan esta situación ante autoridades judiciales.

Es decir, con la adición que se propone al Código Civil para el Distrito Federal, no se pretende eliminar o menoscabar el derecho de quienes ejercen la patria potestad de convenir los términos del cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la guarda y custodia de los menores, sin embargo, cuando exista desacuerdo entre ellos, aun cuando no acudan ante un Juez de lo Familiar, el o los menores puedan tener la certeza jurídica de continuar en su entorno inmediato habitual siempre que este cumpla con los requisitos para su sano desarrollo y crianza.

DS
MAV

Lo anterior, en virtud de que, las controversias inherentes a la familia se consideran de orden público, por constituir aquélla la base de la integración de la sociedad⁶.

Al contar con datos la situación conyugal de las personas, es posible identificar múltiples contextos de vulnerabilidad, lo cual resulta importante en el diseño de políticas públicas encaminadas a mejorar su nivel de vida en este caso para un pleno ejercicio de la maternidad y paternidad en armonía con el principio del interés superior de las y los menores.

II.- PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO:

Los principales resultados de la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares⁷ (ENDIREH), elaborada por el INEGI, refiere que las mujeres de 15 años o más sufren violencia de pareja en un 43.9% a lo largo de la relación de pareja, cifra de la cual, el 78.6% de las víctimas no presentó denuncia alguna.

Lo anterior se traduce en un importante número de separaciones con alguna manifestación de violencia principalmente hacia las mujeres, razón por la cual es necesario otorgar certeza jurídica respecto a la permanencia en el hogar y entorno siempre que en este sea adecuado para el sano desarrollo de las y los menores en casos de separación de los padres.

III.- ARGUMENTOS QUE LA SUSTENTAN:

⁶ Artículo 940 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

⁷ Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf 19 de septiembre 2020.



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA

IZTAPALAPA



Las separaciones cuando hay hijos se pueden tornar difíciles, frecuentemente los menores son utilizados como moneda de cambio y se violan sus derechos al extraerlos de su ambiente mediato e inmediato, negarles la convivencia con ambos padres o privarles de la pensión alimenticia.

Es importante y prioritario regular las conductas de los padres en procesos de separación, ya que, la “Asociación Mexicana de Padres de Familia Separados” estima que, de 100 mil divorcios, cerca del 30 por ciento son separaciones violentas.

DS
MAV

De acuerdo con cifras de la Fiscalía General de Justicia de Ciudad de México, se han abierto 5 mil 773 carpetas de investigación entre 2012 y 2018⁸ por el delito de sustracción de menores y en 2019 se reportó un récord histórico al sumar mil 164 denuncias⁹. Se desconoce de manera pública cuántas de estas sustracciones fueron perpetradas por el padre, la madre, tutor o algún otro familiar del menor.

Respecto a las sentencias por sustracción y retención de menores de 2012 a 2018 se registraron 20 absolutorias y 141 condenatorias, de acuerdo con datos proporcionados por la Dirección de Estadística de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

La sustracción de menores es un acto de violencia extrema no contra la mamá o contra el papá, sino contra los niños y se deben establecer mecanismos preventivos ante tal acción por parte de la madre, padre, tutor o familiar ya que una vez consumada dicha sustracción, el proceso para que el menor retorne a su entorno habitual es sumamente tardado.

Es importante se conozca y esté claramente establecido en las normas que los padres y madres están obligados a garantizar el derecho de sus hijos a un medio ambiente sano y que este no termina al separarse, este derecho incluye el no sustraer a los menores de sus espacios, procurar una sana convivencia con ambos padres y cumplir con la obligación alimentaria.

La presente iniciativa pretende además visibilizar las problemáticas a las que se enfrenta la infancia en nuestro país, desde la violencia familiar, hasta la sustracción de menores por familiares y personas desconocidas. Estos daños a la infancia tendrán repercusiones a futuro en su desarrollo como ciudadanas y ciudadanos; por estos motivos todas nuestras instituciones deben de mejorar y priorizar la atención a la infancia, desde ministerios públicos, jueces, tribunales

⁸Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/ninos-de-la-cdmx-como-moneda-de-cambio> 20 de septiembre de 2020.

⁹ Recuperado de <https://www.puntoporpunto.com/noticias/politica/se-eleva-20-la-sustraccion-de-menores-en-la-cdmx/> 20 de septiembre de 2020.



DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



I LEGISLATURA

locales, policías de investigación, fiscalías y la sociedad en general, para proteger el interés superior de la niñez en todos sus ámbitos y se instaure una cultura de protección de sus derechos.

Esta legislatura, debe reiterar su compromiso para trabajar a favor de la infancia, creando leyes y fomentando políticas públicas para salvaguardarla y protegerla como una prioridad para la transformación nacional.

IV.- FUNDAMENTO LEGAL Y EN SU CASO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

PRIMERO. Párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

DS
MAV

El mismo artículo en su párrafo noveno continua:

“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. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

SEGUNDO. El artículo 22 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que:

“Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia.”

Continua en su segundo párrafo:

“Niñas, niños y adolescentes no podrán ser separados de las personas que ejerzan la patria potestad o de sus tutores y, en términos de las disposiciones aplicables, de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, salvo que medie orden de autoridad competente, en la que se determine la procedencia de la separación, en cumplimiento a la preservación del interés superior de la niñez, de conformidad con las causas previstas en las leyes y mediante el debido proceso en el que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes



DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



I LEGISLATURA

involucradas. En todos los casos, se tendrá en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.”

Por su parte el artículo 23 establece que:

“Niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, sin perjuicio de las medidas cautelares y de protección que se dicten por las autoridades competentes en los procedimientos respectivos, en los que se deberá garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, en especial de niñas, niños y adolescentes.”

El artículo 25 menciona que:

“Artículo 25. Las leyes federales y de las entidades federativas contendrán disposiciones para prevenir y sancionar el traslado o retención ilícita de niñas, niños y adolescentes cuando se produzcan en violación de los derechos atribuidos individual o conjuntamente a las personas o instituciones que ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda y custodia, y preverán procedimientos expeditos para garantizar el ejercicio de esos derechos.”

DS
MAV

TERCERO. En tanto, la Constitución Política de la Ciudad de México garantiza “La convivencia familiar es un derecho humano tutelado por esta Constitución” en su artículo 11 apartado D numeral 2.

CUARTO. La ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México en su artículo 13 garantiza que:

“Todas las niñas, niños y adolescentes son iguales ante la ley y merecen un trato igual y equitativo. De manera enunciativa más no limitativa, en la Ciudad de México gozarán de los siguientes derechos:”

En su artículo 24 establece:

“Niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas, tendrán derecho a convivir o mantener relaciones personales y contacto directo con sus familiares de modo regular, así como mantener sus vínculos comunitarios, excepto en los casos en que la autoridad jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior, sin perjuicio de las medidas cautelares y de protección que se



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



dicten por las autoridades competentes en los procedimientos respectivos, en los que se deberá garantizar el derecho de audiencia de todas las partes involucradas, en especial de niñas, niños y adolescentes.”

V.- DENOMINACIÓN DEL PROYECTO O LEY O DECRETO;

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 416 Quater al Código Civil para el Distrito Federal.

DS
 mav

VI. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR;

Se propone adicionar el artículo 416 Quater al Código Civil para el Distrito Federal.

VII. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

Se adiciona el artículo 416 Quater al Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 416 Quater. - En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad del menor, este no podrá ser sustraído de su entorno mediato e inmediato sin perjuicio de lo establecido en el primer párrafo del artículo 416 de este Código.

Para efecto del párrafo anterior se deberá observar lo dispuesto en los artículos 414 Bis y 416 Ter de este Código hasta que por medida provisional o resolución de un juez se establezcan las condiciones de guarda y custodia.

Los casos de violencia familiar quedan exceptuados de lo establecido en el primer párrafo de este artículo. La contravención a lo dispuesto por este artículo se considerará como sustracción en términos de la fracción IX artículo 444 de este Código.

A efecto de dar claridad a las reformas propuestas, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE ADICIÓN
(Sin correlativo)	Artículo 416 Quater. - En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad del menor, este no podrá ser sustraído de su entorno mediato e



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



	<p>inmediato sin perjuicio de lo establecido en el primer párrafo del artículo 416 de este Código.</p> <p>Para efecto del párrafo anterior se deberá observar lo dispuesto en los artículos 414 Bis y 416 Ter de este Código hasta que por medida provisional o resolución de un juez se establezcan las condiciones de guarda y custodia.</p> <p>Los casos de violencia familiar quedan exceptuados de lo establecido en el primer párrafo de este artículo.</p> <p>La contravención a lo dispuesto por este artículo se considerará como sustracción en términos de la fracción IX artículo 444 de este Código.</p>
--	---

DS
MAV

Por las razones anteriormente expuestas, someto a consideración de este Honorable Congreso, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 416 QUATER AL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

ÚNICO. – Se **ADICIONA** el artículo 416 Quater al Título octavo, Capítulo I del Código Civil para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

TITULO OCTAVO

De la patria potestad

CAPITULO I

De los efectos de la patria potestad respecto de la persona de los hijos

Artículo 416 Quater. - En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad del menor, este no podrá ser sustraído de su entorno mediato e inmediato sin perjuicio de lo establecido en el primer párrafo del artículo 416 de este Código.



I LEGISLATURA

DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA
IZTAPALAPA



Para efecto del párrafo anterior se deberá observar lo dispuesto en los artículos 414 Bis y 416 Ter de este Código hasta que por medida provisional o resolución de un juez se establezcan las condiciones de guarda y custodia.

Los casos de violencia familiar quedan exceptuados de lo establecido en el primer párrafo de este artículo.

La contravención a lo dispuesto por este artículo se considerará como sustracción en términos de la fracción IX artículo 444 de este Código.

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. - Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su debida observancia y aplicación.

Dado en el Palacio Legislativo de Donceles,
a los 29 días del mes de septiembre de 2020.

ATENTAMENTE

DocuSigned by:

Martha Avila Ventura

333FFBE9D783412...

DIP. MARTHA SOLEDAD AVILA VENTURA