



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
P R E S E N T E**

El que suscribe, **Diputado Fernando José Aboitiz Saro**, integrante del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 122 Apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 Apartado D incisos a y b, Apartado E numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II, y 13 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 95 fracción II, 96 y 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Pleno la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ENVÍA PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CON EL OBJETO DE ATENDER DIVERSAS PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA GUARDIA Y CUSTODIA DE LOS MENORES; A EFECTO DE QUE SEA INCLUIDO EN LA LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA PROCESAL CIVIL QUE DEBE SER EXPEDIDA POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, AL TENOR DE LO SIGUIENTE:

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA QUE LA INICIATIVA PRETENDE RESOLVER:

El divorcio es un proceso que tiene implicaciones en todos los integrantes de la familia. Mientras que para los esposos la separación constituye un severo problema, no queda duda que para los hijos es fuente de interrogaciones que incide directamente en su estado anímico. Por más esfuerzo de los padres para fingir una relación normal, los hijos descubren que no todo está bien y el sufrimiento de estos no se hace esperar.

Al momento de decidir quién de los progenitores habrá de quedar en custodia del menor, el juzgador debe hacer prevalecer el interés superior del niño. En el proceso de divorcio, el progenitor al que no se le haya concedido la custodia de



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

sus menores hijos, tendrá el derecho de visita, a establecer comunicación con ellos y los días en que tendrá el derecho de convivir con ellos.

A lo anterior se le denomina régimen de visitas, cuya finalidad es que tanto quien tiene la guarda y custodia de los menores como quien no la tiene, mantengan un vínculo permanente con los menores pues la separación se da entre los padres, no entre las hijas e hijos y así se dispone en la ley.

Ahora bien, con frecuencia el progenitor no custodio incumple con la resolución del juez de lo familiar, pero también hay ocasiones en que es el progenitor que ostenta la guarda y custodia quien pone obstáculos o incumple con el régimen de visitas en el que se fijan los días de convivencia, dándose las siguientes situaciones por mencionar algunas:

1. Que los menores no son entregados por quien no detenta la guardia y custodia;
2. Son sacados del país sin el consentimiento de quien ejerce la patria potestad.
3. Son retenidos en un domicilio distinto de quien ejerce la guarda y custodia, por abuelos, tíos etc.
4. Son abandonados en casa de otro familiar u otra persona,

Lo anterior, se presenta de forma más común en fines de semana o períodos vacacionales por lo que en días y horas inhábiles no hay forma de acudir al Juez de lo Familiar y solicitarle ordene las medidas pertinentes, lo cual va en perjuicio de los derechos del menor y de quien tiene el derecho de convivir con sus hijas e hijos.

Por otra parte las determinaciones que se vayan a adoptar como en los caso anteriores, deberían considerarse como urgentes y por lo tanto emitirse en el momento, es decir no pasar por todo el proceso de emisión de un acuerdo "normal" o de mero trámite; en este punto también debería de existir comunicación efectiva y pronta con las autoridades que pudieran auxiliar y/o colaborar con el Juez para reintegrar al menor, hacer cesar en ella o el la violencia o abuso, determinar sobres su guarda y custodia provisional, fijación o requerimiento de pensión alimenticia etcétera.

II. PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO:

No se detecta problemática desde la perspectiva de género.



III. ARGUMENTOS QUE LA SUSTENTAN:

El matrimonio representa una forma tradicional para los efectos de integración de la familia, lo que explica la protección que recibe tanto en la legislación nacional como internacional. Por lo que respecta a nuestro marco jurídico, el matrimonio se encuentra regulado en el Código Civil para el Distrito Federal y en su Código Procesal, mientras que en el ámbito internacional, alcanza su consagración en los principales tratados sobre derechos humanos.

Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 16.1, dispone:

los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

Y en el mismo numeral en su punto 16.2, dice: "sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio"¹

Es en este sentido que afirmamos que el matrimonio constituye la base principal, si bien no la única para formar una familia, con lo cual admitimos que hay otras formas de constituir familia como las uniones de hecho o las familias monoparentales.

Cuando nos referimos a la familia, destacamos su importancia en la sociedad, entendida como la organización social de la mayor importancia para el ser humano. Y sea por vínculos de carácter social, las consagradas por disposición de la ley o por vínculos sanguíneos, el pertenecer esta agrupación social es sumamente importante en el desarrollo psicológico, ético y social del individuo.²

La importancia de la familia queda consagrada en la mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos. Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el señalado artículo 16.3, se dispone: "la

¹ <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

² Fuente: <https://concepto.de/familia/#ixzz6Cdq228e>



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado"

Por su parte, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos de los Niños reitera el deber de protección de la familia, al señalar:

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Asimismo, añade:

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.³

En el mismo sentido, el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 4°.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

De lo anterior se desprende que para nuestra Constitución, la familia es un derecho fundamental y constituye un elemento determinante en la experiencia humana. La identidad de las mujeres y los hombres se forman y se desarrollan al interior de las familias. Esta es un instrumento de la mayor importancia para la sociedad misma, dado que a través de la familia se transmiten, creencias, valores, costumbres y en sentido de la moral.

De esta manera, hasta ahora la familia es la institución que cumple con las funciones esenciales para el desarrollo de todo ser humano, a saber: la función biológica (sexual y reproductiva), educativa (socializa a los niños en cuanto a conductas, hábitos y valores), económicas (alimentación, salud, habitación, vestuario y recreación) y la función protectora (seguridad y cuidados de sus integrantes, principalmente de los más débiles, niños, ancianos e incapaces).

³ <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

Por ello, es necesario destacar que los diputados de Encuentro Social promovemos la defensa de la familia por considerarla de interés público y un derecho fundamental tutelado por nuestra Carta Magna como una institución social y es por tal razón, un deber del Estado para su protección que obliga por lo tanto a los tres poderes del Estado.

No obstante lo anterior, el ser humano es falible y los errores de convivencia en la pareja terminan en divorcio.

El divorcio o separación de una pareja con hijos pone fin a la convivencia de ambos padres en conjunto con sus hijos, motivo por el cual acuden ante el juez de lo familiar a efecto de determinar respecto a la guarda y custodia de los hijos y la distribución de los bienes.

En la sentencia correspondiente el juez deberá resolver las cuestiones relativas a la separación o el divorcio, procurando conciliarlos con los derechos y deberes derivados de filiación y con la subsistencia de una vida familiar compatible con la disolución o la vida separada con los cónyuges.

Al efecto, por ejemplo el Código Civil del Distrito Federal refiere:

Artículo 266. El divorcio disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro. Podrá solicitarse por uno o ambos cónyuges cuando cualquiera de ellos lo reclame ante la autoridad judicial manifestando su voluntad de no querer continuar con el matrimonio, sin que se requiera señalar la causa por la cual se solicita, siempre que haya transcurrido cuando menos un año desde la celebración del mismo.

También señala que solo se decretará el divorcio siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos por el artículo 267, el cual entre otros, dispone:

Artículo 267. El cónyuge que unilateralmente desee promover el juicio de divorcio deberá acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, debiendo contener los siguientes requisitos:

- I. La designación de la persona que tendrá la guarda y custodia de los hijos menores o incapaces;



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

- II. Las modalidades bajo las cuales el progenitor, que no tenga la guarda y custodia, ejercerá el derecho de visitas, respetando los horarios de comidas, descanso y estudio de los hijos;
- III. El modo de atender las necesidades de los hijos y, en su caso, del cónyuge a quien deba darse alimentos, especificando la forma, lugar y fecha de pago de la obligación alimentaria, así como la garantía para asegurar su debido cumplimiento;
..."

Por su parte, el artículo 282 del citado Código establece:

Artículo 282.- Desde que se presenta la demanda, la controversia del orden familiar o la solicitud de divorcio y solo mientras dure el juicio, se dictarán las medidas provisionales pertinentes; asimismo en los casos de divorcio en que no se llegue a concluir mediante convenio, las medidas subsistirán hasta en tanto se dicte sentencia interlocutoria en el incidente que resuelva la situación jurídica de hijos o bienes, según corresponda y de acuerdo a las disposiciones siguientes:

A. De oficio:

I.- En los casos en que el Juez de lo Familiar lo considere pertinente, de conformidad con los hechos expuestos y las documentales exhibidas en los convenios propuestos, tomará las medidas que considere adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados, incluyendo las de violencia familiar, donde tendrá la más amplia libertad para dictar las medidas que protejan a las víctimas;

...

B. Una vez contestada la solicitud:

I.- ...

II. - Poner a los hijos al cuidado de la persona que de común acuerdo designen los cónyuges, pudiendo estos compartir la guarda y custodia mediante convenio.

En defecto de ese acuerdo; el Juez de lo Familiar resolverá conforme al Título Décimo Sexto del Código de Procedimientos Civiles, tomando en cuenta la opinión del menor de edad.



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

Los menores de doce años deberán quedar al cuidado de la madre, excepto en los casos de violencia familiar cuando ella sea la generadora o exista peligro grave para el normal desarrollo de los hijos. No será obstáculo para la preferencia maternal en la custodia, el hecho de que la madre carezca de recursos económicos.

III.- El Juez de lo Familiar resolverá teniendo presente el interés superior de los hijos, quienes serán escuchados, las modalidades del derecho de visita o convivencia con sus padres;

...

Asimismo, el artículo 283 refiere:

Artículo 283.- La sentencia de divorcio fijará la situación de los hijos menores de edad para lo cual deberá contener las siguientes disposiciones:

I.- Todo lo relativo a los derechos y deberes inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación; a la guarda y custodia, así como a las obligaciones de crianza y el derecho de los hijos a convivir con ambos progenitores.

II.- Todas las medidas necesarias para proteger a los hijos de actos de violencia familiar o cualquier otra circunstancia que lastime u obstaculice su desarrollo armónico y pleno.

...

Ahora bien, como se señala en párrafos anteriores, el divorcio afecta en mayor medida a los hijos. La primera reacción que tienen es el desconcierto por una situación que saben que existe pero que no entienden. Ellos han vivido con la idea de tener a los padres juntos y no pueden darse cuenta de los problemas que provoca el hecho de que ahora vean menos a su padre o madre.

No obstante que con el divorcio uno de los padres tendrá la guarda y custodia del o de los menores y el otro podrá visitarlos en días y horas determinadas, en algunos casos la relación de los padres dificulta dicho régimen afectando aún más a los hijos al impedir que vean y convivan con su progenitor.

Ante este hecho, el progenitor no custodio puede acudir ante el Juez de lo Familiar y solicitar se haga efectivo su derecho de visita, pero cuando esto sucede en fines de semanas, o días u horas inhábiles, se deja en desventaja al progenitor que ha sido impedido de hacer efectivo el referido derecho.



Por ello, el juez debe requerir de inmediato su cumplimiento y establecer las medidas necesarias para proteger a los menores de actos o circunstancias que lastimen u obstaculicen su desarrollo armónico y pleno.

En efecto, si el juzgado no labora, las medidas necesarias no podrán solicitarse y menos hacerse efectivas, motivo por el cual resulta necesario que por disposición de la ley se designen guardias en los juzgados de lo familiar durante los periodos vacacionales y en general en días y horas inhábiles a fin de que los asuntos del orden familiar sean atendidos con la inmediatez que se requiere, pues lo que sucede actualmente se provoca una dilación en la administración de la justicia del orden familiar en detrimento de los derechos del menor.

La iniciativa que se presenta es acorde a lo que dispone el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

En tanto que el artículo 6, inciso H, de la Constitución Política de la Ciudad de México, dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la justicia, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la defensa y asistencia jurídica gratuitas y de calidad en todo proceso jurisdiccional, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, el artículo 11, inciso D, numerales 1 y 2, disponen que:

1. Las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos y gozan de la protección de esta Constitución. La actuación de las autoridades atenderá los principios del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, de la autonomía progresiva y de su desarrollo integral; también garantizarán su adecuada protección a través del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.
2. La convivencia familiar es un derecho humano tutelado por esta Constitución.

En tal contexto, resulta procedente que por disposición de la ley se disponga que durante el periodo ordinario de vacaciones y en general en días y horas inhábiles, los jueces de lo familiar deberán cubrir guardias con el personal necesario para atender los asuntos de su competencia.



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

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

De conformidad con las reformas a fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario oficial de la Federación el día 15 de septiembre de 2017, el Congreso de la Unión está facultado para expedir la legislación **única en materia procesal civil y familiar**.

En este orden de idas el artículo TERCERO. Transitorio de dicha reforma establece

TERCERO. Las Legislaturas de las entidades federativas deberán llevar a cabo las reformas a sus constituciones para adecuarlas al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Por lo anterior, **las legislaturas locales no pueden realizar modificaciones en esas materias.**

Por otra parte, los artículos Cuarto y Quito Transitorios de la reforma referida establecen:

CUARTO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente Decreto, en un **plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.**

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

De la lectura anterior, se desprende que la legislación local seguirá vigente, sin embargo no habla dada respecto a la necesidad de efectuar modificaciones en esas materias, por lo que, debemos esperar a que dicha normatividad sea expedida por la autoridad competente, en este caso el Congreso de la Unión.

Ahora bien con fundamento en lo establecido en los artículos 122 Apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, Apartado D, incisos a, b, y c, Apartado E numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II y 13 fracción LXVII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracciones I y II, 95, 96, 118, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, el las Diputadas y Diputados que integramos el Congreso de la Ciudad de México, contamos con atribuciones para presentar propuestas de iniciativas constitucionales, leyes o decretos, señalando la Cámara del Congreso de la Unión ante la que serán interpuestas en caso de ser aprobadas.

Por lo anterior y considerando que aún no se ha emitido la **legislación única en materia procesal civil y familiar**, se presenta esta iniciativa para que sea valorada e incluida en dicha legislación por el H. Congreso de la Unión.

V. DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO;

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ENVÍA PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES CON EL OBJETO DE ATENDER DIVERSAS PROBLEMÁTICAS RELACIONADAS CON LA GUARDIA Y CUSTODIA DE LOS MENORES; A EFECTO DE QUE SEA INCLUIDO EN LA LEGISLACIÓN ÚNICA EN MATERIA PROCESAL CIVIL QUE DEBE SER EXPEDIDA POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, AL TENOR DE LO SIGUIENTE:

VI. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR;

Se propone incluir la obligación de que se designen guardias en los juzgados de lo familiar durante los periodos vacacionales y en general en días y horas inhábiles a fin de que los asuntos del orden familiar sean atendidos con la inmediatez que se requiere, ya que lo que sucede actualmente se provoca una dilación en la administración de la justicia del orden familiar en detrimento de los derechos del menor.



VII. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO;

ARTICULO....

En los asuntos del orden familiar, se designarán guardias en los juzgados de lo familiar durante los días y horas inhábiles, a fin de que los asuntos de su competencia sean atendidos de manera pronta y expedita.

En estos casos, el juez de lo familiar que se encuentre de guardia, bajo su más estricta y personal responsabilidad ordenará, de manera inmediata las determinaciones que sean necesarias para la protección de los derechos de los menores, así como solicitar en su caso la intervención del Ministerio Público.

Para efecto de lo señalado en el párrafo anterior, el Juez dictará las medidas de apremio a que se refiere el artículo 73 del presente Código, que estime más eficaces, sin seguir orden alguno.

A efecto de dar claridad a las reformas propuestas, se presenta la siguiente tabla comparativa, que toma para mejor comprensión lo señalado por el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

TEXTO VIGENTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO	PROPUESTA DE REFORMA
<p>ARTICULO 64 Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, y aquellos que las leyes declaren festivos.</p> <p>Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas, pérdida de la patria potestad, adopción y los demás que determinen las leyes, no hay días ni horas inhábiles. En los demás casos, el juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija,</p>	<p>ARTICULO</p>



I LEGISLATURA

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO

expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.

En los asuntos del orden familiar, se designarán guardias en los juzgados de lo familiar durante los días y horas inhábiles, a fin de que los asuntos de su competencia sean atendidos de manera pronta y expedita.

En estos casos, el juez de lo familiar que se encuentre de guardia, bajo su más estricta y personal responsabilidad ordenará, de manera inmediata las determinaciones que sean necesarias para la protección de los derechos de los menores, así como solicitar en su caso la intervención del Ministerio Público.

Para efecto de lo señalado en el párrafo anterior, el Juez dictará las medidas de apremio a que se refiere el artículo 73 del presente Código, que estime más eficaces, sin seguir orden alguno.

TRANSITORIOS

PRIMERO. – Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su máxima difusión.

SEGUNDO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el recinto del Congreso de la Ciudad de México, en el mes de marzo de dos mil veinte.

DIPUTADO FERNANDO JOSÉ ABOITIZ SARO