



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, AL ARTÍCULO 311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
P R E S E N T E.**

El suscrito diputado **Miguel Ángel Salazar Martínez**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en este Honorable Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en los artículos 122 apartado A fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 29 apartado D inciso a), 30 numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 13 fracción LXIV, 26, y, 29 fracción XI de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y, 1, 5, 76, 79 fracción VI, 95 fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a su consideración la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, AL ARTÍCULO 311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL**; al tenor de lo siguiente:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Actualmente en la vida práctica se observa que, cuanto hace al cumplimiento de la pensión alimenticia, en las controversias sobre los montos para fijar la pensión, lamentablemente se realiza amañadamente una mala práctica por parte de los obligados, con el fin de mentir respecto de su capacidad económica, al grado de que algunos niegan hasta tener trabajo, y todo para que cuando el Juez fije el monto de la pensión, esta sea lo más baja posible. Con ello se atenta gravemente respecto al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes de esta ciudad.



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La redacción de esta iniciativa mantiene un lenguaje incluyente y con equidad de género. Indiscutiblemente es una reforma que tiene la intención de favorecer el correcto y más completo desarrollo de nuestras niñas, niños y adolescentes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"No hay causa que merezca más alta prioridad que la protección y el desarrollo del niño, de quien dependen la supervivencia, la estabilidad y el progreso de todas las naciones y, de hecho, de la civilización humana".

Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, 30 de septiembre de 1990.

ANTECEDENTES

ÁMBITO INTERNACIONAL

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

La Convención sobre los Derechos del Niño en primer lugar define quienes deben ser considerados como niños:

Artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

De igual forma finca la responsabilidad a los Estados de garantizar el bienestar de las y los niños:

Artículo 3



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

1. ***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.***

2. ***Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.***

...

Principalmente el artículo 27 numerales 2 y 4, prevén lo relativo al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral, y determina que son los padres y las personas encargadas de ellos, los responsables primordiales de proporcionar las condiciones necesarias para ese desarrollo, así como la responsabilidad de los padres o personas responsables de los niños de asegurar el pago de una pensión alimentaria.

Artículo 27

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*

2. ***A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.***

3. *Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho*



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Recordemos que la Convención, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, **es de carácter obligatorio para los Estados firmantes**. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño, sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención.¹ Cabe destacar que México es un país firmante de dicha Convención.

Esta Convención no es el único instrumento legal a nivel internacional que protege los derechos de las y los niños, recordemos que también la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

ESPAÑA

¿De dónde surge la pensión alimenticia para menores?

¹ <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

Hoy en día la ruptura matrimonial es un fenómeno que se extiende en el tiempo y a sociedades muy diversas, y en los últimos tiempos se ha sucedido en la sociedad española el incremento en el número de estos, lo cual ha traído como consecuencias sociales y económicas de la ruptura matrimonial, que los hijos pasen a formar parte del debate público, es decir, su manutención.

En las sociedades europeas estuvo fuertemente influida por el cristianismo; por su parte el catolicismo consideraba indisoluble al matrimonio y por otro, el luteranismo aceptaba el divorcio en caso de adulterio y abandono, esto cambió al paso de los años, y poco a poco en las leyes y la sociedad el divorcio fue aceptado.

Entiéndase por pensión alimenticia como el dinero que se paga para el mantenimiento de sus hijos por parte del progenitor que no tiene la custodia. Para ello existen distintas opciones al momento de determinar la cantidad de dinero que conforma dicha pensión. **En primer lugar, una cantidad mínima para satisfacer necesidades.** En segundo lugar, **la pensión alimenticia puede representar una proporción del ingreso neto del progenitor ausente.** En España el sistema de tablas con escalas de ingresos, permite fijar las cantidades como un porcentaje de los ingresos del padre ausente, sin exceder del 50% de esos ingresos.²

Hasta el año 2007 España adoptaba una estrategia en la que sólo se podía acudir a los tribunales de justicia si el progenitor que no tenía la custodia no pagaba.

En 1979, la proposición de ley más innovadora en relación con una respuesta pública ante el impago de la pensión alimenticia, fue la respaldada por las organizaciones feministas a través del Grupo Mixto. Se consideraba que cuando ni la mujer ni el marido tuvieran medios económicos, el Estado debía concederle a la esposa una pensión alimenticia por el valor del salario mínimo interprofesional y el Estado responsabilizarse de proporcionar a la mujer una formación profesional adecuada y garantizarle la obtención de un puesto de trabajo.³

² <<http://www.fes-sociologia.com/files/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/290.pdf>

³ <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/290.pdf>



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

En los 90's las asociaciones de padres separados demandaban la custodia compartida y justificaban el impago de pensiones alimenticias amparándose en el incumplimiento del régimen de visitas.

En la actualidad cuando una pareja decide separarse y tiene hijos, es cuando se puede tramitar una **pensión de alimentos**. Esta pensión es la cantidad mensual que se tiene que pagar en favor de los niños de parte del progenitor que no esté con su custodia, y deberá destinarse a los gastos ordinarios y previsibles de los niños y niñas, el cual comúnmente se piensa que sólo debe pagarse hasta que dejen de ser menor de edad, es decir, que se paga hasta los 18 años, sin embargo, esta pensión puede darse hasta que la hija o hijo cuente con los medios para generar sus propios ingresos.

Por lo que respecta a gastos extraordinarios, estos deberán ser cubiertos en igualdad, salvo en los casos que los padres lleguen acuerdos, o que establezca un Juez, que sí un progenitor tiene mayor ingreso que el otro, podría cubrir una parte mayor de dichos gastos.

El Código Civil y legislación complementaria de España, establece en su artículo 93, la forma en que los progenitores deberán contribuir para satisfacer los alimentos, de igual forma da la facultad al Juez de adoptar las medidas convenientes para asegurar esta.

*Artículo 93. **El Juez, en todo caso**, determinará la contribución de cada progenitor para satisfacer los alimentos y **adoptará las medidas convenientes para asegurar** la efectividad y acomodación de las prestaciones a las circunstancias económicas y necesidades de los hijos en cada momento.*

Si convivieran en el domicilio familiar hijos mayores de edad o emancipados que carecieran de ingresos propios, el Juez, en la misma resolución, fijará los alimentos que sean debidos conforme a los artículos 142 y siguientes de este Código.



DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

En tanto que el artículo 142 determina que se debe entender por alimentos. Para mejor proveer se transcribe el referido artículo:

Artículo 142. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.

Los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aun después cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable.

Entre los alimentos se incluirán los gastos de embarazo y parto, en cuanto no estén cubiertos de otro modo.

Dicha norma jurídica española de igual forma regula que un Juez deberá dictar las medidas para garantizar el pago de la pensión alimenticia. (Artículo 148 tercer párrafo):

Artículo 148. La obligación de dar alimentos será exigible desde que los necesitare, para subsistir, la persona que tenga derecho a percibirlos, pero no se abonarán sino desde la fecha en que se interponga la demanda.

Se verificará el pago por meses anticipados, y, cuando fallezca el alimentista, sus herederos no estarán obligados a devolver lo que éste hubiese recibido anticipadamente.

El Juez, a petición del alimentista o del Ministerio Fiscal, ordenará con urgencia las medidas cautelares oportunas para asegurar los anticipos que haga una Entidad pública u otra persona y proveer a las futuras necesidades.



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

En Estados Unidos, por cuanto hace la pensión alimenticia de los menores, alrededor de los años sesenta, donde primero se requirió el pago obligatorio de la pensión alimenticia. No se reconoció lo injusto y poco equitativo que puede resultar para el bienestar de los hijos, no establecer un mínimo de pensión alimenticia. En su lugar se reforzó la obligación de los padres para que pagasen esta pensión alimenticia, aunque esto los pudiera conducir a depender de las prestaciones asistenciales.

Otros países anglosajones como Reino Unido y Australia, se han distinguido por reforzar los pagos económicos de las obligaciones familiares.

La pensión alimenticia en Estados Unidos es conocida como ***child support***, es la cantidad de dinero que debe aportar el padre o madre, que no vive con sus hijos, al progenitor que reside con ellos para el mantenimiento. El monto dependerá del número de hijos, **de los ingresos de cada uno de los padres**, las necesidades del menor y obligaciones que se tengan.

Cada estado tiene sus propias normas, la cantidad de dinero que se debe aportar corresponde a las leyes de cada estado, esta se fija en el mismo instante en el que fundan los derechos de visita del padre que no vive con el menor. Independientemente de que cada Estado tiene su propia normativa, en todos hay consecuencias, por ejemplo:

- Embargo por nómina.
- Si la persona se encuentra sin empleo, se embarga una parte de lo que cobra por este fin.
- Se embargan las cuentas bancarias.
- Embargo de la devolución que hace el gobierno federal o del estado de impuestos.
- Multas.



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

- Prisión.
- Si es militar, expulsión de las fuerzas armadas.
- Reporte a los *Credit bureau*, afecta el historial crediticio.
- Suspensión de la licencia de conducción.
- Si la deuda de la manutención de hijos es superior o igual a \$2.500, se anula el pasaporte estadounidense.⁴

Ahora bien, en nuestro país vecino, la forma para hacer efectivo el pago de pensión alimenticia de menores, se hace de la manera siguiente:

Emitida la orden de pensión alimenticia por el Tribunal, se puede ejecutar obteniendo asistencia de la agencia encargada de emitir estas órdenes a nivel local, y ésta puede ejecutarla embargando el salario, lo que significa que el monto del sustento se toma directamente del salario del padre/madre sin custodia.

Otros métodos de cobro pueden ser la incautación de los reembolsos del impuesto a la renta federal o estatal, el embargo de cuentas bancarias y la suspensión de licencias de conducir.⁵

En algunos casos, el padre o madre con custodia puede solicitar al tribunal original que emita una orden de desacato civil contra la otra parte. Esto puede llevar a detención domiciliaria, libertad condicional o incluso encarcelamiento.

La orden de pensión alimenticia también se puede ejecutar si el padre o madre sin custodia se muda a otro estado.

Como ya se mencionó, cada estado tiene su propia normativa en la materia, pero todos han retomado de una manera u otra la Ley Uniforme Interestatal sobre Alimentos para la Familia.

⁴ <https://www.quirogalawoffice.com/language/es/residencia/no-pagar-la-manutencion-de-los-hijos/>

⁵ <https://www.abogado.com/recursos/manutencion-del-menor/>



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

NACIONAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Como se mencionó al inicio del presente instrumento, el problema central que plantea esta iniciativa, consiste en que actualmente, cuanto hace al cumplimiento de la pensión alimenticia, en las controversias sobre los montos para fijar la pensión, lamentablemente se realiza amañadamente una mala práctica por parte de los obligados, con el fin de mentir respecto de su capacidad económica, al grado de que algunos niegan hasta tener trabajo, y todo para que cuando el Juez fije el monto de la pensión, esta sea lo más baja posible; evadiendo la obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos, derivada de un mandato expreso del párrafo décimo del artículo 4° de la Constitución Federal, que vincula a los progenitores a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación, a propuesta del entonces ministro José Ramón Cossío Díaz, el 21 de febrero de 2018, resolvió el amparo directo en revisión **3360/2017**, estableciendo un importante precedente en términos de qué deberá considerarse para determinar la capacidad económica real del deudor alimentario, para fijar el monto debido de la pensión alimenticia.

En este sentido, es claro que el estado de necesidad del acreedor alimentario constituye el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendiendo por éste aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no puede mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una normal diligencia para solventarla y con independencia de las causas que puedan haberla originado. Sin embargo, las cuestiones relativas a quién y en qué cantidad se deberá dar cumplimiento a esta obligación de alimentos dependerá de la relación de familia existente entre acreedor y deudor, el nivel de necesidad del primero y la capacidad



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

económica de este último, de acuerdo con la regulación específica y las circunstancias de cada caso concreto.⁶

En cuanto al contenido material de la obligación de alimentos, debe decirse que la misma va más allá del ámbito meramente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica y demás necesidades básicas que una persona necesita para sobrevivir. Al respecto, la Primera Sala ha determinado que la institución de alimentos está íntimamente relacionada con el derecho fundamental a un nivel de vida adecuado o digno, de suerte tal que el pleno cumplimiento a la obligación alimentaria depende a su vez de la completa satisfacción de las necesidades arriba apuntadas.⁷

En esta lógica, la legislación civil y familiar en nuestro país reconoce una serie de relaciones familiares de las que puede surgir la obligación de dar alimentos —las relaciones paterno-filiales, el parentesco, el matrimonio, el concubinato, entre otras—. Sin embargo, es la relación entre progenitores y sus hijos la que adquiere una dimensión constitucional distintiva. En efecto, la obligación de los padres de proporcionar alimentos a sus hijos se deriva de un mandato expreso del párrafo décimo del artículo 4º de la Constitución Federal, que vincula a los progenitores a procurar el mayor nivel de protección, educación y formación integral, siempre en el marco del principio del interés superior del menor. Dicha obligación constitucional aterriza en la legislación civil mediante la figura de la patria potestad.⁸

Como se advirtió en líneas anteriores, a nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño prevé en su artículo 27 lo relativo al derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral y determina que son los padres y las personas encargadas de él los responsables primordiales de proporcionar las condiciones necesarias para ese desarrollo.

⁶ Tesis 1a. /J. 36/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, pág. 586, de rubro: “ALIMENTOS. EL CONTENIDO, REGULACIÓN Y ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS DEPENDERÁ DEL TIPO DE RELACIÓN FAMILIAR DE QUE SE TRATE.”

⁷ Tesis 1ª/ J. 35/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, pág. 585, de rubro: “ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO.”

⁸ Tesis 1a. /J. 42/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, pág. 591, de rubro: “ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS DENTRO DE LAS RELACIONES PATERNO-FILIALES SURGE DE LA PATRIA POTESTAD.”



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

De manera que, la Convención sobre los Derechos del Niño, en sintonía con el derecho internacional de los derechos humanos y la propia Constitución Federal, ha optado por establecer la responsabilidad primordial para la crianza y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los menores en el núcleo familiar, especialmente en los progenitores o, en su caso, en las personas encargadas de su cuidado. En ese sentido, utiliza el lenguaje de los derechos para reconocer aquél de todo niño a un nivel de vida adecuado, con las correlativas obligaciones de sus cuidadores.

Esta formulación no exime ni desplaza al Estado de sus respectivas obligaciones en materia de protección a la niñez. Lejos de ello, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece de forma puntual las acciones positivas a cargo de los Estados Partes para brindar apoyo a los responsables primarios a fin de lograr el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, lo que incluye proporcionar asistencia material y desarrollar programas. Todavía más, determina que el Estado debe tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera, incluso si éstos viven en el extranjero.

En este sentido, en un grado mayor de especificidad que aquel utilizado en el texto constitucional, este tratado internacional dota de significado al derecho de alimentos de los niños elevando a la máxima jerarquía no sólo su contenido esencial y la determinación de los sujetos obligados, sino también las condiciones de la obligación alimenticia y la posición del Estado como garante. Todo ello, además, a la luz del interés superior del niño como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto.

Es así que, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación, al resolver el Amparo Directo en revisión **3360/2017**, estableció que el monto de una pensión alimenticia no puede basarse en la especulación ni estar sustentado en la capacidad económica “potencial” del deudor alimentario, reiterando su propio criterio, respecto a que su fijación debe atender a las posibilidades reales del obligado, pues de no ser así se corre el riesgo de establecer un monto imposible que el deudor pueda



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

humanamente cumplir, haciendo ese derecho nugatorio o dificultando su propia subsistencia y la de su nueva familia, en caso de tenerla.⁹

Sin embargo, esgrimió que, por la amplitud e intensidad del lenguaje utilizado por la Convención sobre los Derechos del Niño, la Primera Sala consideró que la interpretación del Tribunal Colegiado sobre las condiciones de la obligación alimentaria y, sobre todo, de la posición del Estado como garante de su cumplimiento, fue muy corta frente a la potente formulación del tratado internacional.

Por ello, señaló que el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño buscó dar una respuesta normativa a la desafortunada realidad de muchos niños y niñas que no gozan de un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Por ende, como ya se dijo, estableció que la obligación primordial de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo de los niños corresponde a los padres y otras personas responsables por ellos, para lo cual los sujetos obligados deben responder de acuerdo con sus posibilidades y medios económicos. No obstante, impuso también a los Estados Partes el deber de tomar todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia.

Al mismo tiempo, afirmó que: (...) *Esta **protección reforzada** denota una gran preocupación por la eficacia del derecho humano involucrado, ante la lamentable frecuencia con la que se ve vulnerado en la práctica. De ahí que el tratado internacional establezca enfáticamente la relación entre el principio de solidaridad familiar y la responsabilidad del Estado y la sociedad frente a él. Así, del mismo modo se violenta el derecho de alimentos de un menor cuando los deudores alimentarios incumplen sus deberes, como cuando el Estado no asume la responsabilidad a la cual se comprometió de vigilar y garantizar ese cumplimiento en las condiciones establecidas en la Convención. (...).*

⁹ Contradicción de tesis 26/2000-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. 4 de abril de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Arturo Aquino Espinosa.



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

Acerca de esto, explicó que el espectro de la protección alimentaria de parte del Estado se despliega normativamente en al menos dos dimensiones: **1)** la determinación real y objetiva de las posibilidades y medios económicos de los sujetos obligados, y **2)** el deber de garantizar el pago de la pensión alimenticia, y si ello es imposible, suplir la deficiencia paterna mediante apoyo material y programas de acción.

Sobre la primera dimensión, advirtió que mientras la necesidad del menor se presume —en tanto basta la existencia del vínculo filial y su minoría de edad para hacer exigible la obligación alimentaria suficiente a fin de alcanzar un nivel de vida adecuado—, la determinación precisa de la capacidad económica de los sujetos obligados requiere de demostración; y por lo tanto, la falencia en el razonamiento del Tribunal Colegiado inició con la proposición de que para tal extremo resulta suficiente conocer el ingreso declarado del deudor alimentario, cuando la porción normativa sobre sus “posibilidades y medios económicos” prevista en la Convención sobre los Derechos del Niño es claramente más amplia, máxime tomando en consideración que su determinación real y objetiva no puede quedar a expensas de la conducta procesal del representante del menor.

Lo que llevó a enfatizar nuevamente que, el artículo 27.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño utiliza términos deliberadamente amplios y de textura abierta en relación con la obligación alimentaria de los progenitores y las personas encargadas del cuidado del menor, y que si bien es verdad que la determinación de la capacidad económica del deudor no puede estar basada en la especulación, lo cierto es que la interpretación de esta porción normativa debe ser extensiva y holgada si pretende cumplir su finalidad de protección alimentaria. Por ende, cualquier pretensión restrictiva o limitativa sería atentatoria del interés superior del menor.

Afirmando firmemente que, es precisamente en el marco de los frecuentes abusos y estrategias que implementan los deudores alimentarios con el objetivo de eludir sus responsabilidades, que la posición del Estado como garante de los derechos alimentarios de los niños debe adquirir su mayor fuerza normativa. Poca efectividad tiene el pago de una pensión alimenticia si ésta no se corresponde con las



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

posibilidades y medios económicos reales y objetivos del deudor alimentario y las necesidades de los menores.

De ahí que la Primera Sala estimó que la categórica protección alimentaria prevista en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en consonancia con el mandato del artículo 4° de la Constitución Federal de vigilar por el interés superior de la infancia, requiere de las autoridades jurisdiccionales la determinación real y objetiva de la capacidad económica del deudor alimentario, **la que no se limita necesariamente al ingreso reportado o declarado**, sino que debe estar referida tanto a rentas de capital como del trabajo, cubriendo todos los recursos que tiene la persona para satisfacer sus necesidades materiales.

Concluyendo que, en caso de cuestionamiento o controversia sobre esa capacidad económica, **para fijar el monto debido de la pensión alimenticia el juez está obligado a recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer la capacidad económica del deudor alimentario, como son —a manera de ejemplo— los estados de cuenta bancarios, las declaraciones de impuestos ante el fisco, informes del Registro Público de la Propiedad y todos aquellos que permitan referir su flujo de riqueza y nivel de vida.** Lo anterior toda vez que, si bien las documentales públicas sobre el ingreso reportado gozan de valor pleno (a menos que se demuestre su falsedad), el ingreso es tan solo uno de los varios elementos que pueden constituir la capacidad económica de una persona.

Al mismo tiempo, se insistió en que la fijación del monto de la pensión alimenticia en todo momento debe regir el principio de proporcionalidad y atenderse a los demás derechos involucrados en el juicio, como son la igualdad, la certeza jurídica y el derecho al mínimo vital, así como los derechos alimentarios de otros acreedores alimentarios, de ser el caso.

Conviene subrayar que, la primera sala calificó de cuando menos débil la exposición argumentativa del Tribunal Colegiado, que además de circunscribir la capacidad económica del deudor alimenticio a su ingreso declarado, convalida la traslación de la carga probatoria a la parte actora de forma automática y definitiva de demostrar lo contrario; explicando que su deficiencia es palpable tanto por la interpretación



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

restrictiva que hace de las posibilidades y medios económicos del deudor como por la abdicación de su deber de determinar real y objetivamente esa capacidad económica, a pesar del cuestionamiento reiterado de la parte quejosa; determinando finalmente que fue fundado el agravio de la parte quejosa.

Así pues, tenemos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció criterios en el sentido de que, cuando exista controversia sobre el monto fijado como pensión, los jueces deben allegarse oficiosamente de los elementos necesarios para cuantificar el monto de la pensión de forma equitativa, segura y razonable.

Lo anterior es un aspecto altamente destacable, por la introducción de conceptos económicos novedosos como el denominado “**flujo de riqueza**”, que permitirán acceder verdaderamente a la justicia, especialmente en este caso como búsqueda de la protección de los más vulnerables en este tipo de juicios (pensiones alimentarias), permitiendo con ello el correcto desarrollo de la niñez.

Ahora bien, retomando el objetivo de la presente iniciativa, a continuación, se muestra un análisis comparativo entre la legislación vigente de la materia, correspondiente al Estado de Nuevo León y la Ciudad de México, **respecto de la obligación que tienen los jueces a recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer la capacidad económica del deudor alimentario, para fijar el monto debido de la pensión alimenticia.**

NUEVO LEÓN

En el Código Civil del Estado de Nuevo León, contempla la obligación de dar alimentos y en qué consisten éstos:



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

Art. 308.- *Los alimentos comprenden la manutención en general que incluye entre otros, la comida, el vestido, la habitación y la salud. Respecto de los menores de edad, los alimentos comprenderán además, los gastos necesarios para la educación preescolar, primaria y secundaria del alimentista y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su edad y circunstancias personales, lo cual también deberá considerarse respecto de los mayores de edad, cuando el caso así lo amerite.*

El precepto legal 309 señala como es que se le ha de dar cumplimiento a la obligación de dar una pensión alimenticia:

Art. 309.- *El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión competente al acreedor alimentario, o incorporándolo a la familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al juez, según las circunstancias, fijar la manera de ministrar los alimentos.*

El Código Civil del Estado de Nuevo León vigente, **si prevé la hipótesis de aquellos casos cuando no es comprobable el salario del deudor, además fija la atribución del juez de allegarse de los medios de prueba para conocer la capacidad económica del deudor alimentario**, como se puede apreciar a continuación.

Art. 311.- *Los alimentos han de ser proporcionados a la posibilidad del que debe darlos y a la necesidad del que debe recibirlos.*

Determinados por convenio o por el Juez en cantidad fija, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo general diario vigente en la zona económica correspondiente al deudor, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no crecieron en igual proporción, en este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido el deudor.

Cuando no sean comprobables el salario o los ingresos del deudor alimentario, el Juez estimará las ganancias de éste con base en los



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

signos exteriores de riqueza que demuestre o en la capacidad económica y respecto al nivel de vida que el deudor y sus acreedores alimentarios hayan llevado en los últimos años.

El Juzgador se allegará de los medios de prueba que estime pertinentes, para conocer la capacidad económica del deudor o deudores, y las necesidades particulares de los acreedores alimentarios, que le permitan fijar objetivamente la pensión correspondiente atendiendo al principio de proporcionalidad.

LOCAL

CIUDAD DE MÉXICO

En relación con la pensión alimenticia a la que tienen derecho las niñas, niños y adolescentes de la ciudad de México, en caso de un juicio de este tipo de pensión, ni el Código Civil, ni el Código de Procedimientos Civiles, ambos de la Ciudad de México, otorgan facultades **específicas** a los jueces en la materia, para que se alleguen de manera oficiosa de los medios de prueba para conocer la verdadera capacidad económica de la o del deudor alimentario.

Es así que, el **objetivo** de esta iniciativa de adición al Código Civil para la Ciudad de México, es brindar la atribución **específica** a los jueces para que puedan **recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer con toda certeza la capacidad económica que permita referir el flujo de riqueza y nivel de vida del deudor sin limitarse a considerar el ingreso reportado, para fijar el monto de la pensión alimenticia que garantice al acreedor su bienestar.**

A este respecto, es importante destacar que, afortunadamente desde el año 2017, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, incorporó a 42 juzgados familiares del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, al Sistema de Atención y Requerimientos de Autoridad (**SIARA**), con el cual, actualmente los magistrados y jueces pueden solicitar información vía electrónica a la **CNBV**, sobre las personas que sean consideradas como “deudores alimentarios”.



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

El Sistema de Atención de Requerimientos de Autoridad (**SIARA**), es una plataforma tecnológica para uso exclusivo de las autoridades competentes, que permite el envío de solicitudes de información a las entidades financieras, de manera segura, estructurada y en línea, con ahorro de tiempo, recursos y de forma confidencial.

Esta colaboración acortará los tiempos de respuesta sobre la situación financiera del deudor alimentario, para que el **TSJCDMX** cuente con suficiente información, y pueda evitar que personas obligadas a pagar una pensión alimenticia, evadan su responsabilidad.

El **SIARA** sirve para atender requerimientos formulados por las autoridades competentes (entre las que se encuentra el Poder Judicial) respecto a información, documentación, aseguramiento, desbloqueo de cuentas, así como la transferencia o situación de fondos de clientes y usuarios de servicios financieros.

El **SIARA** ha logrado una marcada disminución en los plazos de atención, pasando de meses a 20 días hábiles en promedio. El sistema también es utilizado por el **SAT**, **INFONAVIT**, **IMSS**, **FJR**, **UIF**, **INE**, **ASF**, **SFP**, entre otras autoridades.

Recientemente la **ONU**, en la evaluación para México respecto al cumplimiento de las obligaciones asumidas con la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción, establece que el **SIARA** es un logro.¹⁰

IMPACTO PRESUPUESTAL

Esta reforma no representa ningún impacto presupuestal.

FUNDAMENTO LEGAL Y EN SU CASO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Esta Iniciativa tiene su fundamento legal en las siguientes normas jurídicas:

¹⁰ <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/cnbv-incorporo-a-42-juzgados-familiares-del-tsicdmx-al-siara?idiom=es>



DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 4º ...

...
...
...
...
...
...
...
...

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.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez

...



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 11

Ciudad incluyente

A. a C. ...

D. Derechos de las niñas, niños y adolescentes

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.

LEY DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 89. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

I. Garantizar sus derechos alimentarios, el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio de sus derechos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos de esta fracción, los derechos alimentarios comprenden esencialmente la satisfacción de las necesidades de alimentación y nutrición,



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica preventiva integrada a la salud, asistencia médica y recreación.

...

Como legislador de la Ciudad de México y en cumplimiento de mis obligaciones como representante popular de las y los capitalinos, en especial, en esta ocasión por la protección a la niñez, propongo establecer que, para fijar pensión alimenticia, el juzgador tiene la facultad de recabar oficiosamente las pruebas que le permitan conocer con toda certeza las posibilidades económicas del acreedor para solventar las necesidades del deudor.

En mérito de lo expuesto, es que vengo a presentar la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto:

DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, AL ARTÍCULO 311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

ÚNICO: SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, AL ARTÍCULO 311 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, para quedar como sigue:

ARTICULO 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien deba recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual anual correspondiente al Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Banco de México, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción. En este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido



I LEGISLATURA

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ

el deudor. Estas prevenciones deberán expresarse siempre en la sentencia o convenio correspondiente.

En los juicios de alimentos, el juzgador encargado de la solución del conflicto tendrá la facultad de recabar de oficio las pruebas necesarias para conocer con toda certeza la capacidad económica que permita referir el flujo de riqueza y nivel de vida del deudor sin limitarse a considerar el ingreso reportado, para fijar el monto de la pensión alimenticia que garantice al acreedor su bienestar.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. - Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente Decreto.

TERCERO. - Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Congreso de la Ciudad de México, Ciudad de México a los quince días del mes de octubre del año dos mil veinte, firmando el suscrito Diputado Miguel Ángel Salazar Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

ATENTAMENTE

DocuSigned by:
Miguel Angel Salazar
ADDF9D21EF204C8...

DIP. MIGUEL ÁNGEL SALAZAR MARTÍNEZ