

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que adiciona los artículos 416 Bis, 416 Ter y 416 Quáter al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, a cargo de la diputada Claudia Sánchez Juárez, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 17** Que adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transición energética, suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Anexo II-3-1

Jueves 19 de marzo

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 416 BIS, 416 TER Y 416 QUÁTER AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA SÁNCHEZ JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.

Quien suscribe, **Diputada Claudia Sánchez Juárez**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 416 BIS, 416 TER y 416 QUÁTER al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El *interés superior de la infancia* no es una mera declaración política, aspiracional o de cumplimiento potestativo. Técnicamente, y en lo que concierne al Estado Mexicano, es un deber convencional, constitucional y legal porque el interés superior de las niñas y los niños es, simultáneamente, principio, norma y regla de trato procesal.

Del principio de interés superior de la niñez deriva, precisamente, la norma que establece que **“toda niña o todo niño goza de la presunción de necesitar alimentos”**, presunción legal que es conocida como **“presunción de necesidad”**.

Ciertamente, toda persona, como garantía de debido proceso, goza del Derecho Humano de ser oído y vencido en juicio. No obstante, y a pesar de lo anterior, el efectivo acceso a la justicia de las víctimas de *abandono parental total*, su verdadera oportunidad de ser oídas, se encuentra condicionado a que el órgano jurisdiccional logre la localización del deudor para que, una vez ocurrido el emplazamiento, se trabé la relación procesal y tenga lugar el decurso del juicio.

Claramente el derecho a ser **oído** en juicio no se actualiza con la sola posibilidad de presentar un escrito de demanda, sino en la verdadera sustanciación de los actos imbricados en un proceso que remate en una sentencia que, además, sea efectivamente cumplida.

Afirmar que las mujeres y sus hijas e hijos pequeños o jóvenes, colman su acceso a la jurisdicción al obtener la sola admisión de su demanda, haya o no el trámite de

juicio, ocurra o no la fase probatoria y se produzca o no un fallo, equivale a sostener que las víctimas obtienen verdad y reparación por la presentación de su denuncia, lo que es inaceptable.

Miles de deudores alimentarios despliegan **intencionalmente conductas destinadas a evitar su llamamiento a juicio**. Sea proporcionando domicilios falsos frente autoridades ante quienes hacen trámites legales (expedición de licencias, pasaportes u otros) o incluso sirviéndose de terceros (familiares, abogados patronos, nuevas parejas u otros), que niegan conocer su paradero para evitar su llamamiento a juicio y terminan eludiendo el cúmulo de sus obligaciones parentales.

En la imposibilidad de localización procesal de los deudores confluyen un conjunto de factores que, **por su incontestable prevalencia a nivel nacional**, hace que este fenómeno adquiera la mayor relevancia y que amerite intervención legislativa urgente.

Entre los factores que imposibilitan a las víctimas de abandono localizar a los deudores se encuentra:

- i) Que la mayoría de personas con actividad remunerada no desarrolla su trabajo en el sector formal de la economía, pues según el INEGI, al menos el 56.6% (cincuenta y seis, punto seis por ciento) de la población económicamente activa trabaja por su cuenta en actividades de comercio, ejerciendo oficios o profesiones independientes, por lo que carecen de arraigo laboral y de la posibilidad de que los jueces instruyan a su patrón el descuento o retención de una pensión;¹
- ii) La mayoría de personas que despliegan una actividad en la informalidad tampoco cuentan con domicilios fijos (locales, oficinas o talleres) desde los que desarrollen sus actividades económicas, sino que mayoritariamente hacen trabajos a domicilio, en la vía pública o asistiendo a oficinas o domicilios de terceros, además de forma eventual o temporal, lo que se traduce nuevamente en la imprecisión de un asiento laboral donde puedan ser ubicados.²

¹ ONU. *Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional*. Abril 2021. ONU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Signatura: LC/TS.2021/19. Documentos de Proyectos. Ibarra-Ovido, Eduardo – Acuña, José- Espejo, Andres. 88p. Consultable en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46789-estimacion-la-informalidad-mexico-nivel-subnacional#:~:text=A%20finales%20de%202019%2C%20afectaba,2%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20ocupada>.

México, Nuevas estadísticas de informalidad laboral. INEGI. *Medición de la informalidad. Informalidad e insuficiencia de empleo limitan el mercado laboral en 2021*. Centro de Investigación en Política Pública del Instituto Mexicano de la Competitividad. 25 de febrero de 2022. <https://imco.org.mx/informalidad-e-insuficiencia-de-empleo-limitan-el-mercado-laboral-en-2021/>

También ver:

https://www.snieg.mx/DocAcervo/INN/documentacion/inf_nvo_acervo/SNIDS/ENOE/Informalidad_FINAL.pdf y “Measuring Informality: a Statistical Manual of the informal sector and informal employment”, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

² Bruhn, Miriam (2008), “License to Sell: The Effect of Business Registration Reform on Entrepreneurial Activity in Mexico”, Documento de Trabajo núm. 4358 de Investigación de Políticas, Washington, Banco Mundial.

- iii) Los particulares, por ministerio de ley e incluyendo a las víctimas, como efecto de la oportuna protección de los datos personales de los ciudadanos, están legalmente impedidos para acceder a las bases de datos continentales del domicilio de los justiciables, siendo tal evento facultad exclusiva de algunas autoridades y no de los ciudadanos;³
- iv) Los particulares también están impedidos para acceder, antes del juicio y por su cuenta, a la información proporcionada ante entidades bancarias y financieras que contiene domicilios aportados por los usuarios y, al caso, aun cuando se tuviera acceso a esta información antes del inicio de la secuela procesal, es patente que la mayoría de mexicanos padece de *exclusión financiera*.⁴
- v) Las propias autoridades que dan curso a los trámites en los que los ciudadanos precisan un domicilio, asumen que el sitio que las personas asientan ante la autoridad es *voluntario o convencional* –incluido el domicilio fiscal– sin que necesariamente exista congruencia entre lo manifestado por quien hace el trámite y la realidad. ⁵
- vi) Pocas autoridades despliegan actos de verificación del domicilio de las personas físicas, como el Registro Federal de Electores o el Sistema de Administración Tributaria, quienes constatan la coincidencia con lo reportado mediante diligencias de verificación, pero su alcance está limitado por la

Cunningham, Wendy (2001), “Breadwinner Versus Caregiver: Labor Force Participation and Sectoral Choice over the Mexican Business Cycle”, en Elizabeth Katz y Maria Correia (comps.), *The Economics of Gender in Mexico: Work, Family, State and Market*, Washington, Banco Mundial.

Gong, Xiaodong, y Arthur van Soest (2002), “*Wage Differentials and Mobility in the Urban Labour Market: A Panel Data Analysis for Mexico*”, *Labour Economics* 9(4), pp. 513-529.

Destacadamente es útil el estudio: “*El sector informal en México. Hechos y explicaciones fundamentales*.” Loayza, Norman – Sugawara-Naotaka. Banco Mundial. Publicado en *El Trimestre Económico* vol. 76 no. 304 Ciudad de México 2009. Consultable en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2009000400887

³ *Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México*. Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 10 de abril de 2018. Última reforma el 11 febrero de 2021. Consultable en: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/index.php/leyes/leyes/1401-ley-de-proteccion-de-datos-personales-en-posesion-de-sujetos-obligados-de-la-ciudad-de-mexico#ley-de-proteccion-de-datos-personales-en-posesion-de-sujetos-obligados-de-la-ciudad-de-mexico>

En concordancia con la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, D.O.F. de 28 de noviembre de 2013 y del Acuerdo ACT-PUB/21/03/2018.05 publicado en el D.O.F. de 23/04/18.

⁴ De acuerdo con la ENIF 2021, 41.1 millones de personas de 18 a 70 años tenían al menos una cuenta de ahorro formal (cuenta bancaria o en institución financiera), cifra que representa 49.1% de la población en ese rango de edad. En 2018, este dato fue de 47.1 por ciento. Distinguiendo por sexo, 42.6% de las mujeres y 56.4% de los hombres de 18 a 70 años tenían una cuenta de ahorro formal, mostrando una brecha entre hombres y mujeres de 13.8 puntos porcentuales a favor de los hombres. El 32.2% de la población de 18 a 70 años tenía cuenta de nómina o pensión. En comparación con la ENIF 2018, este indicador muestra un crecimiento de 3.7 puntos porcentuales. Apud. Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), 2021. INEGI. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/enif/ENIF21.pdf>

México, *Reporte Mensual de Banca y Sistema Financiero*, Julio 2022. Publicado el jueves, 7 de julio de 2022, Actualizada el miércoles, 13 de julio 2022. Consultable en: <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/mexico-reporte-mensual-de-banca-y-sistema-financiero-julio-2022/>

⁵ Código Civil Federal y el Código Civil para el Distrito Federal, ambos en sus respectivos artículos 34 previenen: “**Artículo 34.-** Se tiene derecho de designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.” Mientras que los respectivos numerales 32 de los citados cuerpos normativos prevén: “**ARTÍCULO 32.-** Cuando una persona tenga dos o más domicilios se le considerará domiciliada en el lugar en que simplemente resida, y si viviere en varios, aquél en que se encontrare.”

suficiencia presupuestal de los órganos y por la propia metodología de verificación que despliegan (muestral y aleatoria).⁶

- vii) A lo anterior se agrega que los deudores, alimentarios o de otro tipo, pueden ser auxiliados en su ocultamiento por terceros: familiares, parejas o amistades, quienes ante funcionarios judiciales prestan auxilio rechazando las citaciones bajo argumentos de que “ahí no habita” o “no le han visto por años”, entre otros similares.⁷
- viii) Y, por otro lado, a pesar de que el ocultamiento intencional para evadir la acción de la justicia es claramente reprochable, la legislación penal no acoge como delito tal conducta, encaminada al fraude para lograr la ausencia de proceso, sino que se limita a tipificar las variantes de fraude procesal, que ocurren una vez incoado el juicio, por lo que la ausencia de punición para sancionar esta variante por ocultamiento intencional, alinea los incentivos para que las conductas de ocultamiento o fuga y las de entorpecimiento, prosperen.⁸

De entrada, asumir que el derecho a ser oído en juicio se consume con que se actualice la recepción en sede de las demandas o de las denuncias de las víctimas sería inconstitucional e inconvencional.⁹

⁶ V. Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores por los integrantes de los Consejos General, Locales y Distritales, las Comisiones de Vigilancia al Registro Federal de Electores y los organismos públicos Locales.

⁷ Conductas de hecho ya están previstas en el artículo 169 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establece: “Artículo 169. Peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación.

Para decidir acerca del peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación, el Juez de control tomará en cuenta la circunstancia del hecho imputado y los elementos aportados por el Ministerio Público para estimar como probable que, de recuperar su libertad, el imputado: I. Destruirá, modificará, ocultará o falsificará elementos de prueba; II. Influirá para que coimputados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera reticente o inducirá a otros a realizar tales comportamientos, o III. Intimidará, amenazará u obstaculizará la labor de los servidores públicos que participan en la investigación.”

⁸ V. Artículos 310 y 310 bis del Código Penal para el Distrito Federal.

⁹ Concretamente es violación directa de lo establecido en 8, NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Los documentos suscritos destinados a proteger el acceso **efectivo** a la jurisdicción son:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980; adhesión de México: 23 de marzo de 1981; entrada en vigor internacional: 23 de marzo de 1976; entrada en vigor para México: 23 de junio 1981; publicado en el DOF del 12 de mayo de 1981. Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966; aprobación del Senado: 4 de diciembre de 2001; adhesión de México: 15 de marzo de 2002; entrada en vigor internacional: 23 de marzo de 1976; entrada en vigor para México: 15 de junio de 2002. No se ha publicado en el DOF. Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte, del 15 de diciembre de 1989; aprobación del Senado: 24 de marzo de 2007; adhesión de México: 26 de septiembre de 2007; entrada en vigor internacional: 11 de julio de 2001; entrada en vigor para México: 26 de diciembre de 2007. No se ha publicado. Convención Americana de Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, aprobada por el Senado 18 de diciembre de 1980; adhesión de México: 24 de marzo de 1981; entrada en vigor internacional: 18 de julio de 1978; entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981; publicada en el DOF el 7 de mayo de 1981. Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, del 18 de junio de 1990; aprobada por el Senado el 12 de diciembre de 1995; ratificación: 16 de abril de 1996; entrada en vigor internacional: 16 de noviembre de 1999; entrada en vigor para México: 16 de noviembre de 1999; publicado en el DOF el 10 de septiembre de 1998. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura del 9 de diciembre de 1985; aprobada por el Senado el 16 de diciembre de 1986; ratificación: 22 de junio de 1987; entrada en vigor internacional: 28 de febrero de 1987; entrada en vigor para México: 22 de julio 1987; publicada en el DOF el 11 de septiembre de 1987. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas del 9 de Junio de 1994; aprobada por el Senado: 10 de diciembre de 2001; ratificación de México: 9 de abril de 2002; entrada en vigor internacional: 28 de marzo

En adición, cuando el texto constitucional coloca el derecho de ser **oído y vencido en juicio** como primer enunciado dentro de las garantías de debido proceso y el texto del artículo 14 alude a la noción de juicio *seguido*, existiendo además un precepto específico de acceso a la jurisdicción, como es el artículo 17, la norma suprema obsequia una prevalencia a la citación y sustanciación como garantía de legalidad, pues acoge la convicción, en apego a la lógica, que dicha garantía no se actualiza con la mera presentación de la demanda sino con la sustanciación efectiva del proceso y que tal evento es temporalmente anterior a la citación.

Entre las varias razones que explican la inusitada carga que resienten las víctimas está la no comprensión de la **presunción de necesidad** como regla de juicio y regla de trato.

En el ámbito del sistema penal acusatorio se endereza la protección del proceso, y simultáneamente de los imputados y de las víctimas, mediante el auxilio de la **Unidad de Medidas Cautelares** (UMECA) que es la entidad dependiente del Tribunal Superior de Justicia dedicada a dictaminar la **peligrosidad procesal** de las personas, lo que realiza mediante un estudio cualitativo dirigido a valorar la “probabilidad” de que una persona se sustraiga intencionalmente a la acción de la justicia mediante su fuga y ocultamiento, altere elementos de prueba o ponga en riesgo a las víctimas, entre otras variantes de análisis que implican peligro al decurso del proceso o para las personas actuantes.¹⁰

En el ámbito del Derecho de Familia, en cambio, son las víctimas de abandono, de ordinario en grave desventaja social y económica, incluso en precariedad derivada de su estado de salud o por pertenecer a un determinado grupo etario, quienes soportan la carga procesal de investigar y probar el asiento y domicilio del

de 1996; entrada en vigor para México: 9 de mayo de 2002. Publicación: DOF, 6 de mayo de 2002. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, del 4 de noviembre de 1950; Protocolo Adicional del 20 de marzo de 1952; Protocolo número 2, del 6 de mayo de 1963; Protocolo número 6, del 28 de abril de 1983; Protocolo número 8, de 19 de marzo de 1985; Convenio contra Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984; aprobado por el Senado el 9 de diciembre de 1985; ratificación de México: 23 de enero de 1986; entrada en vigor internacional: 26 de junio de 1987; entrada en vigor para México: 26 de junio de 1987, DOF, del 6 de marzo de 1986. Convención Europea para la Prevención de la Tortura, del 26 de noviembre de 1987, y la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989; aprobada por el Senado el 19 de junio de 1990; entrada en vigor internacional: 2 de septiembre de 1990; ratificación de México: 21 de septiembre de 1990; publicación DOF, 25 de enero de 1991.

¹⁰ Derivado de la reforma constitucional de 18 de junio 2008, en materia penal, y en armonía con la implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México. Por su parte, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad, mediante acuerdo 06-42/2014, de 7 de octubre de 2014, autorizó la creación de la Comisión Especial para el Análisis y Seguimiento de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso para, finalmente y por publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de enero de 2015, se adicionó la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal para crear la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (USMC), cuya función se regula por los artículos 207 bis, 207 ter y 207 quater.

Ver *Manual de Organización de la Dirección Ejecutiva de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso*, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Oficialía Mayor, Dirección Ejecutiva de Planeación: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/transparenciat/121/DEP/T03-2019/MOTSJAP14Abr2018.pdf>

demandado, cancelándose con esa carga anticipada al proceso, de facto, su oportunidad de acceder a la subsistencia vital, a la verdad y al resarcimiento.

Hasta hoy, el diseño normativo establece la oportunidad de citación mediante edictos, lo que de hecho ocurre después de que se ha buscado al deudor en los diversos domicilios que la parte actora aporta o en los que las autoridades con registros señalaron, tarea que al juzgador y a la parte actora le puede llevar meses o hasta años de litigio.

El mecanismo de llamamiento por edictos, que tiene lugar cuando se ha agotado la búsqueda en el o los domicilios aportados, también implica desventajas para las víctimas de abandono total porque un número importante de ellas carece de los medios económicos para afrontar el pago de las publicaciones y porque la dilación que existe entre la publicación de los varios edictos, además, favorece la posibilidad de que el deudor despliegue maniobras de fuga u ocultamiento no solo de su persona, sino también respecto de los bienes y de sus ingresos, en serio deterioro de la posibilidad de comprobación de su verdadera situación patrimonial.¹¹

Conductas persistentes como la renuncia al puesto que desempeña el deudor, *real o fingida*, el vaciamiento de cuentas bancarias, la falsificación de medios de prueba para documentar daciones, donaciones o la simulación sobre la existencia de adeudos terminan por facilitar la apariencia de insolvencia y el ocultamiento de ingresos, entre otras variantes de fraude pre procesal, que son de difícil derrote dentro del juicio, en deterioro, prácticamente irremediable, de los derechos humanos de los dependientes económicos.¹²

El llamamiento por edictos, sea utilizando medios o plataformas privadas o públicas, importa costes que no pueden afrontar la mayoría de personas con ingente necesidad económica, ni siquiera en las gubernamentales.¹³

La falta de valoración del *riesgo procesal* de los deudores alimentarios, antes y aun durante el procedimiento, constituye el principal obstáculo en el acceso a la jurisdicción en detrimento de la mayoría de la población infantil y es una grave violación del derecho de igualdad de las personas que presiden hogares

¹¹ “Artículo 119.- Cuando no se conociere el lugar en que la persona que debe notificarse tenga el principal asiento de sus negocios y en la habitación no se pudiere, conforme al artículo anterior, hacer la notificación, se podrá hacer ésta en el lugar en donde se encuentre.
(...) ”

En caso de ocultamiento del demandado, a petición del actor y previa comprobación de este hecho, el emplazamiento podrá practicarse por edictos en los términos previstos por este código.” Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

¹² Delitos que atentan contra el cumplimiento de la obligación alimentaria: (...) ARTÍCULO 194. Al que renuncie a su empleo o solicite licencia sin goce de sueldo y sea éste el único medio de obtener ingresos o se coloque en estado de insolvencia, con el objeto de eludir el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS 56 cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, se le impondrá pena de prisión de uno a cuatro años y de doscientos a quinientos días multa, pérdida de los derechos de familia y pago, como reparación del daño, de las cantidades no suministradas oportunamente.

¹³ *Verbi gratia*, en el Diario Oficial de la Federación: “El costo por octavo de plana vigente a partir del 1 de enero de 2022 es de **2,330.00** (dos mil trescientos treinta pesos 00/100 M.N.).” Fuente: https://www.dof.gob.mx/faqs_detalle.php?faqs=400#gsc.tab=0

monoparentales, especialmente de las mujeres, pues la ausencia total de manutención y auxilio en el cuidado de los hijos las fuerza a una *doble jornada* discriminatoria y porque, además, redundan en que las hijas e hijos, desprovistos de los cuidados directos de ambos de sus progenitores -*uno ausente por doloso abandono y otro, en cambio, por verse obligado a salir en busca del sustento*-, sufran de una doble orfandad de facto, despojando a los hijos de los satisfactores afectivos, emocionales y de cuidados requeridos para su desarrollo y no solo de los medios económicos acordes a las posibilidades de ambos progenitores.¹⁴

Igualmente, la falta de valoración del *riesgo procesal* de los deudores sobre su disposición a someterse voluntariamente al contenido de un fallo, deriva en el posterior incumplimiento de las determinaciones judiciales, pues pasando inadvertido por el juzgador el verdadero *riesgo procesal del deudor*, acrece la posibilidad de que sobrevenga la insumisión a lo sentenciado y, por consecuencia, los beneficiados por un fallo tendrán que someterse, como producto de la materialización de esa peligrosidad, a varias secuelas procesales posteriores para lograr el cumplimiento de lo ya fallado.

La *sobre judicialización* de una causa, en obvio, erosiona la viabilidad de cualquier reclamo pues las personas en precariedad tampoco pueden afrontar, *ad nauseam*, los costes asociados a juicios e incidentes, ni aun disponiendo de los servicios de defensoría gratuita.¹⁵

Es especialmente alarmante que las estadísticas sobre impartición de justicia publicadas por los poderes judiciales de los estados informen que el 74% de las secuelas procesales son abandonadas y solamente el 3% de los juicios lleguen a etapa de ejecución.¹⁶

Así, el desconocimiento del *riesgo procesal* de un deudor alimentario, ocurrido por simple ausencia de dictaminación, también contribuye a que los fallos judiciales previos, dictados en juicios donde los deudores no brindaron los medios idóneos o suficientes de garantía, verdaderamente acordes con su peligrosidad, se conviertan en fallos de valor puramente ornamental.¹⁷

¹⁴ El cuidado informal de menores es también una actividad no soportada por el sistema de seguridad social y poco atendida en el ámbito académico. Ver: El cuidado por parientes y el sistema de bienestar de menores (Kinship Care and the Child Welfare System). El artículo contiene importantes referencias sobre el estrés post traumático de infantes. Consultable en: <https://www.childwelfare.gov/pubpdfs/cuidadoresfam.pdf> Children's Bureau. U.S. Department of Health and Human Services Administration for Children and Families Children's Bureau.

¹⁵ Por la permanencia de las dificultades que enfrentan las víctimas en procesos familiares, es de interés el: *Informe Especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal*, del año 2006, publicado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que detalla las desventajas procesales y estructurales que afectan la protección de mujeres y menores. Consultable en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-defensoria-de-oficio.pdf>

¹⁶ *Anuario estadístico e indicadores de Derechos Humanos*. Publicado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX) consultable en: https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/wp-content/uploads/ANUARIO_ESTADISTICO_E_INDICADORES_DE_DERECHOS_HUMANOS.pdf

¹⁷ INEGI. COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 550/21, diciembre de 2021. EL INEGI PRESENTA RESULTADOS DE LA ESTADÍSTICA DE DIVORCIOS 2020. Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Divorcios2021.pdf>

Lo cierto es que el Estado, por seguridad pública, debe asumir con pulcritud su deber de oportuna localización de todas las personas, especialmente de las que deben ser llamadas a enfrentar una acusación penal o un reclamo civil por conductas en agravio de mujeres o de niñas y niños.

El traslado de esa obligación de localización de los ciudadanos a las víctimas del abandono, en claro estado de vulnerabilidad y cuando existen menores de edad o adultos mayores a su cargo, constituye un injusto social que amerita remedio y que justifica que el Tribunal Superior de Justicia sea habilitado para poner a disposición de los justiciables, en estas circunstancias, los medios que propicien para que sean oídos en justicia. Máxime porque el abandono total de las obligaciones parentales sí configura una conducta delictiva.¹⁸

Aplicar al ámbito del derecho de Familia las reglas procesales de los juicios civiles ordinarios, en lo que concierne a la citación a proceso, es inadecuado porque las normas del Derecho de Familia, aunque contenidas dentro de los códigos civiles, no participan de las propiedades que el resto de normas del Derecho Común tienen, pues se diferencian por ser, como las normas penales y las propias normas procesales, **de orden e interés público**.

La Doctrina jurídica es contundente al precisar que, cuando un sistema legal atribuye la cualidad de “orden e interés público” a un cuerpo normativo, está consignando, de forma categórica: i) que los derechos sustantivos que emergen de esas normas no pueden ser objeto de renuncia, ii) que los particulares no pueden imprimir modalidades a los actos jurídicos que se celebren al amparo de esas mismas normas; iii) que los derechos consignados en tales normas, gozarán de un tratamiento procesal idóneo mediante la modificación del orden, duración o estructura de las fases y etapas de un proceso ordinario, iv) así como de reglas especiales en materia probatoria, como es este caso.

Lo antes dicho, que las normas de Familia son *de orden e interés público* y no del ámbito de lo privado, es lo que explica la existencia de dispositivos legales que autorizan el dictado de medidas provisionales, la inversión de la carga probatoria, que determinados fallos no obtengan la estabilidad, propiamente la inamovilidad y, en general, la aplicación del listado de reglas que especializan el área del Derecho Familiar.

Es por ello que la carga de localización del demandado no puede recaer sobre el acreedor alimentario que carece de los medios para la realización de tal conducta,

¹⁸ El Código Penal para la Ciudad de México señala que comete delito, quien incumple con su obligación de dar alimentos en favor de las personas que tienen derecho a recibirlos (en su calidad de acreedores alimentarios). Se tendrá por consumado este delito aun cuando el o los acreedores alimentarios se dejen al cuidado o reciban ayuda de un tercero.

La sanción puede ir de 3 a 5 años de prisión, suspensión o pérdida de los derechos de familia, además del pago como reparación del daño de las cantidades de dinero no suministradas. Pero si la omisión en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias ocurre en incumplimiento doloso de una resolución judicial, las sanciones se incrementarán en una mitad.

sea por su edad, por su precariedad o por cualquier otra causa igualmente impediende.

Dejar a los jueces y actuarios que a excitativa de parte actora busquen o localicen a los demandados, cuando hay multiplicidad de domicilios, cuando se desconoce el domicilio del abandonante o incluso cuando está fuera de la jurisdicción de la parte actora, y sin más herramientas materiales y humanas de las que disponen como particulares, es una carga desproporcionada que también deriva en el retardo de la administración de justicia.

Lo antes dicho no encuentra remedio en el recientemente aprobado Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que, si bien ofrece un mejor diseño para la sustanciación de los juicios en materia de alimentos y violencia, no prevé la intervención en auxilio de los acreedores alimentarios y víctimas de otras violencias domésticas, sino hasta que se ha trabado la relación procesal, lo cual, se ha explicado, resulta insuficiente para garantizar su acceso a la jurisdicción.

Es en mérito de lo anterior que esta reforma se instruye para que la Unidad de Medidas Cautelares coadyuve con las víctimas de violencia económica en la localización de los deudores, por lo que esta reforma tiene como fin permitir a los justiciables que soliciten la intervención de dicha unidad especializada para que dictamine, **en medio preparatorio al juicio, a solicitud de parte, o bien, a solicitud del órgano jurisdiccional dentro del proceso**, si un deudor está localizable y el lugar donde debe ser notificado; o bien, para el caso que la unidad no haya podido localizarle, se inicie el juicio en su contra directamente con la citación por edictos, que, además, deberán ser pagados por las víctimas con arreglo a la posibilidad económica que arroje el propio dictamen de la Unidad de Medidas Cautelares, debiendo ser exceptuadas de dicha carga económica las personas en situación de precariedad.

Esta reforma, entre otras ventajas, ofrecerá la de disminuir la carga de trabajo de los juzgados, en tanto que actuarias y actuarios adscritos, no tendrán que enfrentar, por meses, fallidas diligencias en búsqueda de la parte demandada, ni participar en la práctica de gestiones a la postre infructuosas, al menos disminuyendo su ocurrencia.

La expedita citación reducirá los plazos de sustanciación del proceso favoreciendo la prontitud en la administración de justicia para quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad y contribuirá a que las personas de escasos recursos no se vean en necesidad de pagar la publicación de edictos de modo desproporcionado, permitiendo que enfrenten erogaciones congruentes con su situación económica y patrimonial; pues ciertamente es una carga regresiva, propiamente un gravamen, que el costo de las publicaciones sea del mismo monto para quien sí tiene medios económicos que para quien nada posee.

La presente iniciativa es también una oportunidad para reforzar una regla de actuación procesal congruente, pues es inatendible que la autoridad dictaminadora

de riesgos procesales dentro de un juicio del orden criminal sí pueda dilucidar, en protección del principio de *presunción de inocencia* y dentro de un plazo de escasas horas si una persona tiene o no arraigo laboral o familiar, mientras que en la materia de familia, que igualmente es de orden público e interés social, se le pida a las víctimas de abandono y no a la autoridad investigadora y dictaminadora que, por cuenta propia, despliegan esas diligencias de investigación.

Inmersos en un sistema constitucional que ha sido históricamente pródigo con los imputados, pero mezquino con las víctimas, la presente iniciativa busca mejorar la posibilidad de que las personas abandonadas y en condición de vulnerabilidad accedan efectivamente a la jurisdicción en justa realización de sus derechos a la subsistencia, a la verdad y al resarcimiento.

Esta Soberanía reconoce fundamentalmente que dentro de las normas que integran el sistema jurídico nacional no existen presunciones legales de primera y de segunda y que la *presunción legal de necesidad*, que establece que las niñas y niños requieren de alimentos es, al menos, una presunción de igual relevancia que la *presunción de inocencia* que opera como principio y regla de juicio.

De hecho, asumir que la *presunción de inocencia* tiene un carácter axiológico o político superior o mayor que el de la *presunción de necesidad de los infantes*, a la luz de la epistemología carece de asidero porque la tutela de la subsistencia vital, de la que depende la conservación de la vida misma y no solo la calidad de vida, no se encuentra en un rango inferior, en ningún plano, que el de la protección de la libertad de las personas.

Por el contrario, la doctrina jurídica apunta a que la *presunción de necesidad* establecida a favor de las niñas y niños tiene un carácter relevante incluso frente a la importantísima *presunción de inocencia*. Entre otras razones porque la *presunción de necesidad* se encamina a la protección de infantes respecto de los que México ha comprometido “protección reforzada” y que son acogidos por el sistema legal como inimputables, pues carecen de la capacidad legal de ejercitar, directamente y por sí mismos, el cúmulo de derechos humanos de los que son titulares, mientras que la de *presunción de inocencia*, en rigor, tutela a personas que sí se encuentran en goce directo y uso pleno de su capacidad legal y que por ello resultan susceptibles de imputación.

Incluso semánticamente, como mera aproximación lingüística y semiótica, la noción de *inocencia* que se reconoce a toda persona mayor de edad, se atribuye con mayor vigor a las niñas y niños quienes resultan las víctimas directas del obrar de abstención imbricado en el abandono total de las obligaciones parentales, pues las y los menores, son absolutamente ajenos a las disputas de sus progenitores.

En tal sentido, que el Estado dictamine, a través de las Unidades de Medidas Cautelares de las que ya dispone el Tribunal Superior de Justicia, en etapa de preparación de juicio (pre procesal) si un presunto deudor cuenta con arraigo familiar y laboral y el sitio donde puede ser localizado, y que realice un el estudio

socioeconómico de las personas que sufren del abandono para determinar su posibilidad de hacer frente a los costes de los edictos, constituirá un avance significativo en la tutela de las víctimas y contribuirá al recaudo del derecho de igualdad de todas las mujeres que asumen en soledad la condición de madres de familia.

El asiento de soberanía, que es orgulloso referente nacional en la creación de normas favorecedoras de la igualdad, deberá asumir el compromiso de política presupuestal para dotar de recursos suplementarios al Poder Judicial y abrazar el compromiso de vigilar que las Unidades de Medidas Cautelares sí cuenten con recursos suficientes para desplegar las actividades que por estas normas se les imponen, incluyendo la posibilidad de que las unidades, sin excepción, cuenten con especialistas en el área de Trabajo Social.

Si bien la imprescriptibilidad de las obligaciones alimentarias ya consignada en la ley constituye un importante desincentivo al incumplimiento, pues deja expedita la posibilidad de reclamo ulterior, tal posibilidad, sin importar cuánto tiempo haya transcurrido, estará también supeditada, por lógica, a la examinada dificultad de emplazamiento.

A pesar de que el ocultamiento de los deudores alimenticios históricamente ha querido ser remediado atribuyendo a la obligación el carácter de **imprescriptible**, justamente para desincentivar el ocultamiento, y aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha incluso potenciado esa facultad de cobro a favor de los herederos admitiendo que los hijos ya mayores del fallecido progenitor, del que sí los proporcionó, puedan ejercitar la acción de cobro, los estudios estadísticos revelan que los costes humanos en el retardo en la ministración de alimentos son irreparables.

Está de sobra explicar que la ausencia de los progenitores durante la crianza temprana de las niñas y niños víctimas de abandono parental total, en las circunstancias descritas, también obliga a que en un número significativo de casos, las duras y exigentes tareas de cuidado de los menores y trabajos del hogar tengan que ser desplegadas por los adultos mayores, mayoritariamente mujeres abuelas, quienes se ven en la necesidad de cuidar de los infantes y atender sus necesidades mientras la madre sale a trabajar.¹⁹

¹⁹ “En los hogares con presencia de ancianos, se aprecia altos porcentajes de su participación en distintas actividades: 91% aconseja a la familia sobre dificultades o problemas; 74% de ellos cuida la casa; 62% realiza tareas que implican esfuerzo físico; 60% cuida a los niños; 55% aporta dinero al hogar y 53% hace tareas fuera del hogar, por ejemplo, ir por los niños a donde se requiera, ir al mercado, etcétera. La participación de los ancianos en diferentes actividades en el hogar demuestra que su apoyo es fundamental para la familia. Son soporte tanto económico, como anímico al brindar consejos a la familia, y también son red de apoyo al cuidar a los niños y hacerse cargo de las actividades que demanda un hogar. 64% de los participantes considera que en México no se respeta a los ancianos, 8 de cada 10 cree que sufren de maltrato y el mismo número piensa que las personas suelen ignorarlos. Esta es la opinión de los participantes acerca de trato que el resto de la población da a los ancianos, mientras que cada uno de ellos se considera paciente, respetuoso y amable con ellos”. *Apud. CENTRO DE OPINIÓN PÚBLICA. LOS ADULTOS MAYORES SON APOYO INDISPENSABLE EN LOS HOGARES MEXICANOS, PERO POCO VALORADOS POR LA SOCIEDAD: COP UVM*

También sobra añadir que la insuficiencia de guarderías y escuelas de tiempo completo contribuye a que el auxilio de los adultos mayores sea forzado, más que voluntario y que, cuando no se tiene tal apoyo familiar, ello impacta en que la madre solo pueda obtener empleos de tiempo parcial o en jornadas discontinuas, de baja remuneración frente a empleos de tiempo completo, aumentando la precariedad de su familia.²⁰

Abrazando a cabalidad la lucha de las colectivas feministas como Caso 992 y la noción de restitución como derecho de toda víctima, esta iniciativa es de relevancia social porque esta Soberanía advierte que el abandono de las madres solas y de sus hijos puede persistir incluso por décadas, abarcando todo el tiempo de crianza desde la separación y hasta la vida adulta de los hijos y, aún y cuando los acreedores logran el pago de los alimentos que indebidamente se les negaron, no podría resarcírseles, con ningún dinero, de la vulnerabilidad a la que fueron injustamente sometidos, ni se les podría compensar por la pérdida de las

Ver: Salinas-Rodríguez A, Manrique-Espinoza B, Torres Mussot I and Montañez-Hernández JC (2020) Out-of-Pocket Healthcare Expenditures in Dependent Older Adults: Results from an Economic Evaluation Study in Mexico. *Front. Public Health* 8:329. DOI: [10.3389/fpubh.2020.00329](https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00329)

²⁰ Durante la década pasada CONEVAL advirtió: “la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral en países como Chile (57.9 por ciento), Corea del Sur (58.8 por ciento), Japón (68.7 por ciento) y Portugal (70.7 por ciento) se encuentra muy por encima de la de México (Gráfica 2).

La baja participación obedece a diversos factores sociales, culturales y estructurales que limitan el acceso de las mujeres al empleo, y una limitante tiene que ver con la asequibilidad y disponibilidad de opciones para el cuidado de las niñas y niños.”

En México, las madres trabajadoras tienen la necesidad de buscar servicios de cuidados infantiles. Como se observa en la Gráfica 3, la mayoría de ellas deja a su hija o hijo al cuidado de una persona familiar o no familiar Cabe señalar que en particular el Programa de Estancias Infantiles (PEI) se dirige a las mujeres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, que no cuentan con seguridad social y que el ingreso de sus hogares se encuentre por debajo de la línea de pobreza por ingreso.

Aunque este programa es una acción que busca nivelar a las mujeres respecto de los hombres e igualar las oportunidades que existen en la búsqueda de empleo, sin duda vale la pena reconsiderar un incremento en la cobertura de los hogares de padres solos en beneficio del cuidado de las niñas y los niños, en particular, en un contexto donde existe un incremento en los hogares de madres o padres solos. Actualmente, el programa atiende sólo a 10,535 hombres de los 310,968 madres y padres solos que considera en su población atendida, lo que representa cerca de 3.4 por ciento de los beneficiarios. • Es necesario que el programa promueva de forma más intensiva el desarrollo infantil de acuerdo con la edad de los infantes beneficiarios, así como una promoción de la salud en las estancias”.

Hoy la situación ha agravado. Ver:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/RDPS/Documents/NOTA_ESTANCIAS_INFANTILES.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores. México, DF. Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/PobrezayGeneroenweb.pdf

En estudios previos:

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/indaprob/sedesol/s174sedesol.aspx>

oportunidades de estudio, alimentación, salud y recreación de las que fueron privados a lo largo de su vida, justo en la etapa de formación y desarrollo.^{21 y 22}

En cuanto a los progenitores abandonados como cuidadores de los hijos, tal como acontece con la compensación por Doble Jornada, el mecanismo resarcitorio es también insuficiente para remediar en su totalidad los efectos de la victimización sufrida por abandono total pues, a la postre, la cantidad económica que pudiese recibir la víctima a título de una compensación –que hoy se les niega– si es que algún día logra su pago, no resarcirá la grave pérdida de oportunidades que sufrió, de ordinario la madre, entre las que se encuentran la privación del descanso, la imposibilidad de participar activamente en la formación y crianza de sus propios hijos por haberse visto obligada a laborar por largas jornadas, la privación de la oportunidad de conformar un patrimonio propio por tener que comprometer la totalidad o la mayor parte de sus recursos en colmar las necesidades de sus dependientes, entre otras, de muy grave impacto humano.²³

²¹ “A pesar de los progresos en educación, en cuanto a los ingresos que reciben por actividades laborales los jefes y las jefas de los hogares, las disparidades continúan siendo importantes. El promedio de los ingresos que reciben los jefes de los hogares es siempre mayor que los percibidos por las jefas de los hogares en cualquiera de los niveles de pobreza analizados e incluso entre los hogares no pobres. Para muestra, en 1992, el promedio de ingresos por actividades laborales que obtuvieron los jefes de los hogares en pobreza alimentaria fue dos veces mayor que el de las jefas de hogares en la misma condición de pobreza, siendo ésta la mayor brecha de ingreso entre ambos sexos.” CONEVAL. *La pobreza por ingresos en México*. Pág. 66. Consultable en : https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/pdf_publicaciones/pobreza_ingresos_mexico_web.pdf

²² La edad promedio de separación o divorcio es, en mujeres a los 39 años y en hombres a los 40 años, según el INEGI y, al momento de ocurrencia, la mayoría de hijos de los matrimonios tienen entre 8 y 15 años de edad en promedio. (Divorcio).

²³ Sistemas de Indicadores sobre Pobreza y Género 2016-2020. CONEVAL.

“Durante agosto-noviembre de 2020 respecto del mismo periodo de 2018, el número de mujeres en búsqueda de un empleo aumentó en 118.5% en situación de pobreza, y en 61.7% en aquellas que no se encontraban en situación de pobreza, mientras que, en los hombres, los incrementos fueron menores, de 97.7% y 58.0%, respectivamente.

Para las mujeres en situación de pobreza, antes de la pandemia se observó que el porcentaje de mujeres empleadas fue mayor al de las dedicadas exclusivamente al trabajo de casa (47.1% vs 44.5%), pero durante la pandemia, este comportamiento se revirtió, con porcentajes de 44.8% y 45.8%, respectivamente.

Para las mujeres que no están en situación de pobreza, la mayoría contó con empleo durante la pandemia, no obstante, el retroceso de este (-2.9 pp.) fue casi de la misma magnitud en que aumentó el trabajo exclusivamente de casa (+2.3 pp.).

Para los hombres en y fuera de la situación de pobreza, el empleo ha sido la única actividad que figura como su principal ocupación antes y durante la pandemia, mientras que el trabajo exclusivo en el hogar asciende a menos del 4%.

Durante la pandemia, tanto mujeres como hombres han aumentado el tiempo que destinan al trabajo doméstico no remunerado, no obstante, estos incrementos han respondido a los roles de género, ya que las mujeres han hecho mayor frente al aumento de este trabajo. De 2018 a 2020, el incremento en el número total de horas que las mujeres destinaron a los quehaceres domésticos fue de 67 millones de horas, mientras que en los hombres fue de 44 millones, es decir, en 2020, ellas destinaron 4.2 veces más horas a este trabajo doméstico que ellos (976 y 233 millones de horas, respectivamente).

En el mercado laboral, también se agudizaron algunas brechas de género. Después de cinco meses de pandemia, la ocupación sin pago aumentó más en las mujeres que en los hombres, las ocupaciones feminizadas presentaron mayores pérdidas de empleos, y en las mujeres se observó una tendencia de elegir, más que los hombres, jornadas de trabajo más reducidas.

La ocupación sin pago constituye una de las desigualdades de género ya que es más frecuente en las mujeres, situación que se ha reforzado durante la pandemia. De 2018 a 2020, los mayores aumentos en el porcentaje de mujeres ocupadas sin pago se observaron en las adultas mayores fuera de la situación de pobreza con un alza de 7.9 pp., en las adultas mayores en pobreza con un aumento de 4.2 pp., y en las ocupadas de 16 a 44 años en pobreza con un alza de 3.2 pp.”

Es en mérito de todo lo anterior que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta honorable Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 416 BIS, 416 TER Y 416 QUÁTER AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan los artículos 416 Bis, 416 Ter y 416 Quáter al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares para quedar como sigue:

Artículo 416 Bis. En medios preparatorios de un juicio o controversia que tengan por finalidad el pago de alimentos a favor de menores o incapaces, toda persona podrá solicitar la intervención de la Unidad de Medidas Cautelares del Tribunal Superior de Justicia para que dicha unidad dictamine, en un plazo no mayor a tres días hábiles, la peligrosidad procesal del presunto deudor en tanto se acredite ante dicha unidad el parentesco que une al accionante con el presunto deudor.

Los dictámenes que emita dicha unidad, deberán precisar si el presunto deudor, contra quien se entablará la acción de pago de alimentos es localizable o no y el domicilio donde puede ser emplazado, si cuenta con arraigo familiar o laboral; evaluará su disposición a someterse a proceso, la posibilidad de alteración de pruebas y el peligro hacia la o las víctimas, así como la probabilidad de sustracción o fuga, bajo el mismo rigor técnico que opera en el sistema penal acusatorio.

El dictamen resultante será remitido directamente al Juez de lo Familiar ante quien se tramite la controversia una vez que se haya dictado el auto admisorio y el dictamen deberá ser valorado tanto para proveer a la forma de citación a juicio, como para el dictado de medidas provisionales tendientes a asegurar el cumplimiento de las medidas provisionales.

Artículo 416 Ter. Ocurrida la citación del demandado en el juicio o controversia donde se resolverá sobre los alimentos a favor de menores, incapaces o adultos mayores, con el escrito inicial de demanda se le correrá traslado al demandado agregando el dictamen emitido por la Unidad de Medidas Cautelares para que, junto con la contestación de la demanda, se encuentre en oportunidad de ofrecer datos o medios de prueba para desvirtuar su contenido, que serán valorados por el Juzgador al momento de resolver en definitiva.

Artículo 416 Quáter. La Unidad de Medidas Cautelares se pronunciará sobre la condición socio económica de la o las víctimas y en caso de que el deudor deba ser llamado por edictos y la parte accionante esté imposibilitada para hacer frente al pago de las publicaciones, tal obligación que correrá a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

La Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso ejercerá sus atribuciones en materia de Familia para la dictaminación de peligrosidad procesal de deudores alimentarios, prestando auxilio a los Jueces de lo Familiar o a ruego de las víctimas de violencia económica, en los términos previstos por el Código de Procedimientos Civiles de la Ciudad de México.

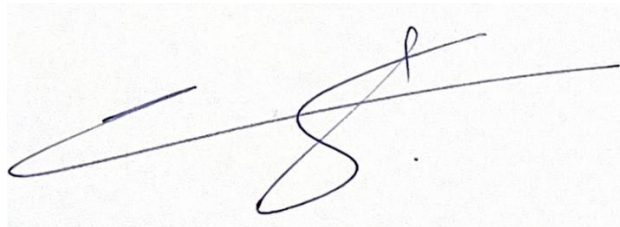
La determinación del nivel socio económico de las víctimas y la emisión de los dictámenes de peligrosidad procesal en materia familiar correrá a cargo de peritos en trabajo social.

TRANSITORIO

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2025.

SUSCRIBE

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a loop, with a small 'p' above the loop.

DIPUTADA CLAUDIA SÁNCHEZ JUÁREZ

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN
NUEVO PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 27 Y SE RECORRE EL ACTUAL
EN EL ORDEN SUBSECUENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSICIÓN
ENERGÉTICA**

Quienes suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 3 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN NUEVO PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 27 Y SE RECORRE EL ACTUAL EN EL ORDEN SUBSECUENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA**, de conformidad con la siguiente:

Exposición de motivos

La transición energética es un proceso de transformación estructural del sistema energético y económico global, mediante los cuales se busca de manera ulterior sustituir la matriz basada de combustibles fósiles por otras sustentadas en energías limpias y menos contaminantes. Este proceso no solamente implica modificaciones en los sistemas de producción de energía, sino también implican cambios en los esquemas de distribución, consumo y en los patrones mismos de producción de bienes y servicios de la economía en general (Ferrari, 2023).

La relevancia de esta transformación radica en que el uso intensivo de combustibles fósiles tales como el petróleo, el gas natural y el carbón, constituye una de las principales causas del cambio climático y del deterioro ambiental global (Ferrari, 2023). Asimismo, la dependencia de combustibles fósiles genera importantes repercusiones económicas y costos de oportunidad, en la medida en que los

recursos financieros, tecnológicos y productivos que se destinan a la extracción, importación y consumo de estos energéticos altamente contaminantes podrían emplearse en alternativas más sostenibles y menos contaminantes, como el desarrollo de energías renovables o infraestructura energética más eficiente.

Al mismo tiempo, los precios de estos recursos fósiles se determinan en el mercado internacional y están sujetos a fuertes fluctuaciones derivadas de tensiones geopolíticas y a los cambios en la oferta y la demanda global. Ejemplos de ello se pueden observar actualmente en la guerra entre Rusia y Ucrania o en las tensiones en Medio Oriente que involucran a Irán y a Estados Unidos, las cuales han provocado aumentos y volatilidad en los precios de la energía, generando presiones económicas adicionales para los países dependientes de estos combustibles.

Debido a esta alta volatilidad, los precios de los energéticos forman parte de los componentes de la inflación no subyacente, ya que tienden a experimentar cambios bruscos asociados a factores externos sobre los cuales la política monetaria de un país tiene una capacidad limitada de influencia. A diferencia de la inflación subyacente, que refleja tendencias más estables de precios, la inflación no subyacente incluye bienes particularmente sensibles a choques internacionales, como los energéticos y algunos productos agropecuarios, así, bajo este cometido, la dependencia de combustibles fósiles no solo genera impactos ambientales, sino que también introduce presiones inflacionarias y episodios de inestabilidad en los precios internos del país como la gasolina, que perjudican a los que menos tienen, bajo esta tesitura, se fortalece la idea y la importancia de avanzar hacia una matriz energética más diversificada, sostenible y menos expuesta a choques externos, es decir, menos contaminantes para también, reducir la dependencia a la importación de energías fósiles, a las presiones inflacionarias y aumentar la soberanía energética del país, slogan de la presente administración.

Según datos del INEGI (BOLETÍN DE INDICADOR 179/26), para el componente de inflación no subyacente, los precios presentan una dinámica relevante asociada

principalmente a los energéticos. A tasa anual, los precios de los energéticos registraron un incremento de 2.75% de 2023 a 2024, posteriormente aumentaron un 3.57% de 2024 a 2025. Estos datos reflejan la evolución alcista reciente de este componente en los últimos años.

En conjunto, estos movimientos evidencian la influencia que tienen los energéticos dentro de la inflación no subyacente, debido a su sensibilidad a factores externos como las fluctuaciones en los mercados internacionales y los ajustes en tarifas reguladas.

En este sentido, avanzar hacia fuentes renovables puede contribuir tanto a la reducción de emisiones contaminantes como al fortalecimiento de la seguridad energética y estabilidad de precios.

Algunos beneficios de la transición energética son:

- ✓ Disminución de gases de efecto invernadero
- ✓ Mejora en la calidad ambiental
- ✓ Generación de nuevas oportunidades económicas como el surgimiento de nuevos mercados vinculados a las energías renovables
- ✓ La construcción y los servicios tecnológicos
- ✓ Reducción de la contaminación atmosférica y del agua traducándose en efectos positivos en la salud pública y en la calidad de vida de la población
- ✓ Estabilidad de precios y eliminación de algunas de las presiones inflacionarias por el lado de la inflación no subyacente
- ✓ Aumenta la soberanía energética del país al no depender de la volatilidad de precios y de la importación de citados energéticos, fortaleciendo la industria nacional en energías limpias

El problema de la transición energética puede comprenderse y abordarse principalmente como un problema de externalidades negativas dentro del mercado energético, es decir, cuando la producción o consumo de un bien o servicio genera costos que no son pagados por quienes lo producen o emiten, o, en este caso, la

externalidad negativa surge de empresas que contaminan con combustibles fósiles y no pagan aquellos costos por contaminar el ambiente dado su nivel de producción.

Para el caso de los combustibles fósiles, las empresas y los consumidores obtienen beneficios de su uso, como energía de cualquier tipo a bajo precio y de manera siempre disponible, sin embargo, parte de los costos asociados o relacionados como la contaminación del aire, las emisiones de carbono y demás daños ambientales generados por la producción de esa energía, son soportados por toda la sociedad, más no de quien la genera o la consume.

Dados estos argumentos, el mercado por sí solo tiende a favorecer tecnologías energéticas menos costosas, aunque en realidad se traslada parte de sus costos a terceros, es decir, a la población en general por el problema de la contaminación. Este fenómeno genera una asignación de recursos ineficiente puesto que se produce y consume más energía contaminante de lo que sería deseable si todos los costos de generarla estuvieran correctamente incorporados en los precios finales, es decir, el costo de producir y consumir energía para quienes la generan y utilizan no refleja su costo social real, ya que no incorpora plenamente los daños que dicha actividad provoca al medio ambiente y a terceros. La contaminación generada por el uso de combustibles fósiles impone costos, como deterioro ambiental, afectaciones a la salud y contribuciones al cambio climático, que no son asumidos directamente por quienes producen o consumen esa energía, sino que terminan siendo soportados por la sociedad en su conjunto.

No obstante, es posible corregir estas externalidades negativas que el mercado produce cambiando la estructura energética con inversiones público-privadas en nuevas tecnologías, infraestructura y sistemas eléctricos que puedan generar sistemas de transición desde el corto plazo, si bien es cierto que para esta ocasión no se asignarán derechos de propiedad o impuestos recaudatorios para sancionar a quienes emitan ciertos niveles de contaminación dado su nivel de producción como lo son los derechos de contaminación o mejor conocidos como bonos de

carbono que no son más que activos financieros que representan el derecho a emitir una tonelada de CO₂ equivalente o como certificados que acreditan que esa tonelada fue reducida o capturada, se puede tener el mismo resultado mediante la transición energética consiste en internalizar los costos ambientales de la energía fósil facilitando el cambio hacia tecnologías limpias procurando que el proceso de transición sea económicamente viable para todo el ramo involucrado.

La civilización industrial está basada en el crecimiento exponencial asociado a la energía fósil, estos combustibles representan el 85% de la matriz energética actual (Ferrari, 2023).

Desde la perspectiva de la justicia ambiental, también existe una distribución desigual en la generación de emisiones contaminantes. Diversos análisis muestran que una proporción relativamente pequeña de la población mundial concentra una parte significativa de estas emisiones: aproximadamente el 10% más rico de la población es responsable de cerca de la mitad de los contaminantes liberados a la atmósfera, mientras que un grupo reducido de países industrializados concentra una proporción igualmente elevada de dichas emisiones.

Esto pone de relieve que los costos ambientales del actual modelo energético no se distribuyen de manera equitativa entre países ni entre grupos sociales (Ferrari, 2023).

Asimismo, distintos estudios señalan que sustituir completamente los combustibles fósiles por energías renovables manteniendo los actuales niveles de consumo energético presenta importantes limitaciones materiales, ya que los minerales y recursos necesarios para desplegar masivamente estas tecnologías no serían suficientes bajo el patrón de consumo vigente. No obstante, a pesar de estas restricciones, la transición hacia fuentes energéticas renovables continúa siendo un objetivo fundamental para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mitigar los efectos del cambio climático, lo que refuerza la necesidad de replantear

tanto los sistemas energéticos como los patrones de producción y consumo a escala global (Ferrari, 2023).

Las emisiones de dióxido de carbono de México superan las 487 millones de toneladas anuales, lo que ubica al país entre los principales emisores de CO₂ a nivel mundial. Esta magnitud refleja el peso que aún tienen los combustibles fósiles en la matriz energética nacional, particularmente en sectores como el transporte, la generación eléctrica y algunas actividades industriales. En este sentido, el nivel de emisiones evidencia los desafíos que enfrenta México para avanzar hacia un modelo energético más sostenible y reducir su contribución al cambio climático global (Datosmacro, 2023).

En concreto, el sector energético representa la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en México, al concentrar cerca de dos terceras partes de las emisiones totales del país. Esta situación se explica principalmente por el uso intensivo de combustibles fósiles en actividades como la generación de electricidad, el transporte y diversos procesos industriales. En este contexto, la elevada participación del sector energético en las emisiones nacionales pone de manifiesto la importancia de avanzar hacia una transformación de la matriz energética y de promover fuentes de energía más limpias para reducir el impacto ambiental del sistema productivo (Climate Action Tracker, 2023).

En México, las fuentes renovables representan aproximadamente alrededor del 22% de la generación eléctrica, lo que muestra que el país ha comenzado a avanzar en el proceso de transición energética, aunque todavía mantiene una fuerte dependencia de combustibles fósiles. De hecho, cerca de tres cuartas partes de la electricidad del país continúa generándose a partir de fuentes como gas natural, petróleo y carbón, lo que refleja los desafíos estructurales que enfrenta México para reducir sus emisiones y avanzar hacia un sistema energético más limpio y sostenible (Ember, 2025).

A partir de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, el cambio climático comenzó a posicionarse como un tema central en la agenda internacional. En ese contexto se estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo propósito es coordinar esfuerzos globales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y mantener sus concentraciones en niveles que eviten alteraciones peligrosas del sistema climático provocadas por la actividad humana.

Desde la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se han realizado diversas Conferencias de las Partes (COP) con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional y establecer compromisos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, entre los que destacan el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. En la COP27, celebrada en 2022 en Sharm El-Sheikh, Egipto, se enfatizó la necesidad de reforzar la implementación de las medidas existentes de mitigación y adaptación al cambio climático. En este contexto, México anunció el compromiso de reducir 35 % de sus emisiones hacia 2030 mediante diversas acciones en sectores como transporte e industria, incluyendo el impulso a la electromovilidad, la eficiencia energética y la economía circular.

Asimismo, proyectos como el Plan Sonora contemplan reducciones adicionales de emisiones mediante el desarrollo de energías limpias. Aunque la contribución de México a las emisiones globales es relativamente menor, ello no reduce la importancia de avanzar en acciones de mitigación, dado que el cambio climático es un problema de alcance global cuyos efectos impactan a todos los países.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN NUEVO PÁRRAFO NOVENO AL ARTÍCULO 27 Y SE RECORRE EL ACTUAL EN EL ORDEN SUBSECUENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Único. Se adiciona un nuevo párrafo noveno al artículo 27 y se recorre el actual en el orden subsecuente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado coordinará la Transición Energética y fomentará el uso sustentable de todas las fuentes de energía de las que dispone la Nación, con el fin de reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

...

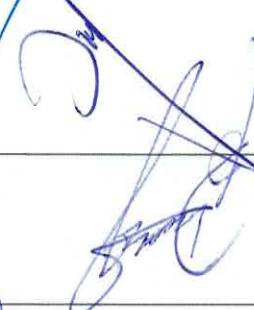
...

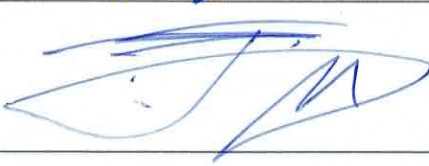
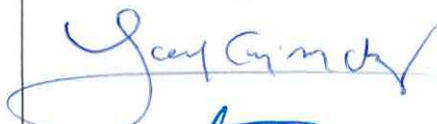
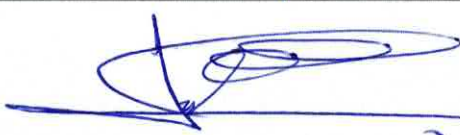
Transitorio

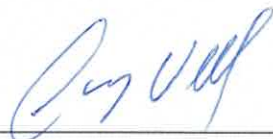
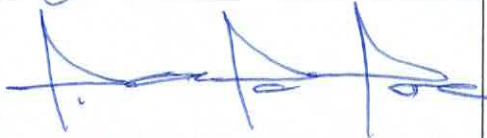
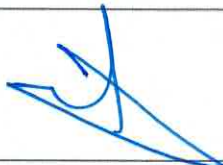
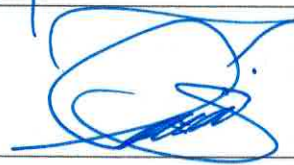
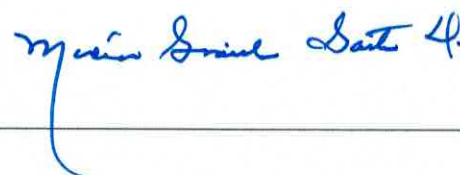
Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

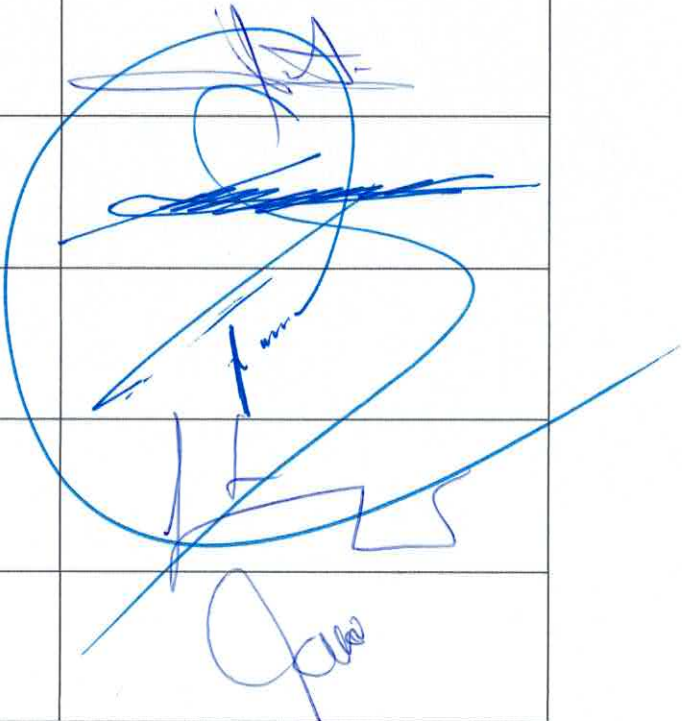
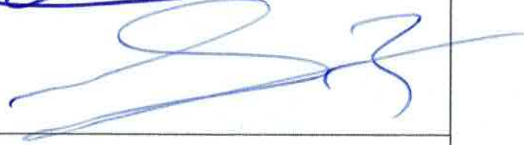
Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2026

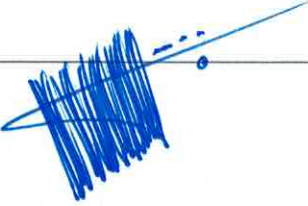
SUSCRIBEN

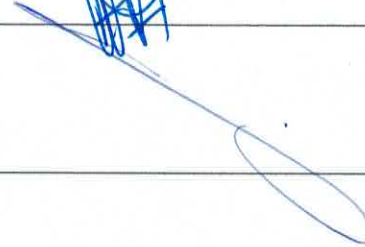
NO.	NOMBRE	RÚBRICA
1	Puente Salas Carlos Alberto Coordinador del Grupo Parlamentario	
2	Acosta Islas Anabel	
3	Alatriste Cantú Adolfo	
4	Astudillo Suárez Ricardo	
5	Ávila Villegas Eruviel	
6	Avilés Álvarez Alejandro	
7	Bautista Villegas Oscar	

8	Benavides Cobos Gabriela	
9	Bolaños Cacho-Cué Raúl	
10	Braña Mojica José	
11	Cabrera Lagunas Ma. del Carmen	
12	Canturosas Villarreal Carlos Enrique	
13	Carbajal Méndez Liliana	
14	Carrillo Soberanis Juan Luis	
15	Cota Cárdenas Manuel Alejandro	
16	Cruz Peláez Fátima Almendra	
17	Cuanalo Araujo Jesús Martín	

18	De la Garza Villarreal Héctor Alfonso	
19	De la Mora Torreblanca Marco Antonio	
20	De los Santos Flores Casandra Prisilla	
21	Delgado Carrillo Felipe Miguel	
22	Durán Reveles José Luis	
23	Espino Suárez Mayra	
24	Fernández Cruz Nayeli Arlen	
25	Fernández Martínez José Luis	
26	Fonseca Galicia Celia Esther	
27	Gaitán Díaz María Graciela	

28	Gali López José Antonio	
29	Gallardo García Fausto	
30	Gallardo Juárez Ricardo	
31	González Flandez Deliamaría	
32	Guevara Garza Carlos Alberto	
33	Guzmán González Denisse	
34	Hernández Pérez José Luis	
35	Hernández Rodríguez Blanca Estela	
36	Herrera Borunda Javier Octavio	
37	Huerta Romero Azucena	

38	Licerio Valdés Hilda Magdalena	
39	López Hernández Mario Alberto	
40	Madrazo Silva Carlos Arturo	
41	Madrid Pérez Ricardo	
42	Marín Rangel Iván	
43	Mendoza Mondragón María Luisa	
44	Miranda Barrera Luis Enrique	
45	Nava García María del Carmen	
46	Noyola Cervantes María Leonor	
47	Núñez Aguilar Ernesto	

48	Pedroza Jiménez Héctor	
49	Pérez Cuellar Alejandro	
50	Puertos Chimalhua Jonathan	
51	Quiroga Treviño Luis Orlando	
52	Ramírez Ramos Antonio de Jesús	
53	Salomón Durán Ciria Yamile	
54	Sánchez Juárez Claudia	
55	Santana González Ana Erika	
56	Silva Andraca Ruth Maricela	
57	Scherer Pareyón Julio Javier	

58	Trujillo Trujillo Karina Alejandra	
59	Valladares Eichelmann Juan Carlos	
60	Villarreal Solís Gerardo	
61	Villatoro Osorio Jorge Luis	
62	Winkler Trujillo Cindy	

Bibliografía:

1. Climate Action Tracker. (2023). *Mexico: Policies & action*. <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/policies-action/>
2. Datosmacro. (2023). *Emisiones de CO₂ de México*. <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/emisiones-co2/mexico>
3. Ember. (2025). *Renewables point the way to Mexico's energy security*. <https://ember-energy.org/latest-insights/renewables-point-the-way-to-mexicos-energy-security/>
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2026). *Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), segunda quincena de febrero de 2026*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2026/inpc/inpc_2q2026_03.pdf
5. Rosen, H. S., & Gayer, T. (2008). *Public finance* (8th ed.). McGraw-Hill.
6. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM Global). (2023, 6 de marzo). *Transición energética para una sociedad justa y sostenible*. https://unamglobal.unam.mx/global_revista/transicion-energetica-para-una-sociedad-justa-y-sostenible/

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

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Kenia López Rabadán, presidenta; vicepresidentes, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, MORENA; Paulina Rubio Fernández, PAN; Raúl Bolaños-Cacho Cué, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Irais Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

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

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

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