

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Gobernación y Población, le fue turnada para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, la Iniciativa con proyecto de Decreto que Declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental", presentada por el Diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5330, martes 30 de julio de 2019, por lo que sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente:

DICTAMEN

A fin de cumplir con lo dispuesto en los artículos 80, 81, 85 y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta comisión, encargada del análisis y dictamen de los artículos en comento, desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado **"Fundamento"** se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "Antecedente Legislativo" se da cuenta del trámite dado a la Minuta materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado **"Contenido de la iniciativa"** hace una descripción sucinta de la propuesta en estudio, así como su motivación y alcances, haciendo referencia a los temas que la componen.
- IV. En el apartado denominado **"Consideraciones"**, se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- V. En el apartado denominado "Régimen Transitorio" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VI. En el apartado denominado "Impacto Regulatorio" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar



reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.

VII. En el apartado denominado "**Proyecto de Decreto**" se presentan de manera textual los términos en los que se propone considerar las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

I. Fundamento

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, por los artículos 34, 39 fracciones XVIII y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77, 78 80, 81, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV, 167, numeral 4, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, esta Comisión de Gobernación y Población se considera competente para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis, discusión y valoración de las propuestas referidas en el apartado siguiente.

II. Antecedente Legislativo.

En Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, celebrada el 24 de julio de 2019, el Diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena presentó la Iniciativa con proyecto de Decreto que Declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental".

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a esta Comisión de Gobernación y Población.

III. Contenido de la Iniciativa.

Señala el Diputado Ulises García Soto, los siguientes argumentos para motivar su propuesta:

"En nuestro país, el modelo clásico de familia ha sufrido importantes cambios, las cifras de divorcios se han incrementado a más de 130 por ciento, mientras que el número de matrimonios se redujo en 21.4 por ciento, según cifras de 2016 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); en tanto en 2016



se publicó que alrededor de 10 por ciento de la población se encuentra separada, divorciada o viuda.

- [...]De este tipo de conflictos conyugales surge que se sustraiga al hijo o a los hijos para lastimar emocionalmente al otro progenitor, o para obligarlo a hacer alguna conducta que desea la contraparte.
- [...]Existen dos tipos de variables en el delito mencionado, el primero es la sustracción del menor, de forma nacional, y el segundo, de modo internacional. Según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores se revela que, durante 2017, las entidades federativas donde se originó el mayor número de solicitudes de restitución internacional de niñas, niños y adolescentes fueron la Ciudad de México (19), Michoacán (17), Baja California, Chihuahua y estado de México (9 de cada una).
- [...]La sustracción interparental de menores es una forma de violencia infantil, ya que niños y niñas son expuestos a consecuencias psicológicas de alto impacto como aguda sensación de miedo intenso, sentimiento de profunda confusión y sensación de indefensión⁵, además de ser vulnerados por el Síndrome de Alienación Parental o SAP, propuesto por primera vez por Richard A. Gardner (1985),⁶ el cual lo describe como un fenómeno que ocurre en algunos conflictos conyugales, en donde los hijos e hijas presentan conductas de rechazo, odio o crítica hacia alguno de los padre.
- [...]Es importante y prioritario regular las conductas de los padres en juicios de divorcios, ya que, "la Asociación Mexicana de Padres Familia Separados estima que, de 100 mil divorcios, cerca de 30 por ciento son separaciones violentas, de las cuales en 30 por ciento de los casos los niños sufren algún grado de alienación parental".⁷
- [...]Por tales motivos y ante los crecientes casos de sustracción de menores, el objetivo del presente decreto es establecer el 29 de abril de cada año como el Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental.
- [...], el dedicar un Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental, ofrece una perspectiva distinta sobre las necesidades actuales de la infancia mexicana y hace visible una problemática que va en ascenso en nuestro país, donde las niñas, niños y adolescentes están sufriendo daños psicoemocionales que tendrán serias repercusiones cuando estos sean ciudadanos.



La importancia de conmemorar el Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental radica en la necesidad de promover acciones de sensibilización social y fomentar la conciencia colectiva sobre el derecho de los niños y niñas de convivir con sus dos progenitores y tener una familia. Como lo establece el artículo 23o. de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), el cual suscribe lo siguiente:

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

Así como el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN):

"Los estados parte velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño (...) tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño."

[...] Resulta importante mencionar que para México debe ser un objetivo alcanzar los niveles de bienestar que países como Cuba han logrado respecto a la protección de la infancia; si bien es cierto que las condiciones sociodemográficas son muy distintas, México tiene ventajas económicas que debe utilizar a su favor para alcanzar estos y otros objetivos más.

A pesar de que hemos avanzado con instrumentos como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para reforzar las medidas para su protección, aún existe una visible separación entre la realidad y el ejercicio pleno de sus derechos.

Conscientes de que la sustracción interparental de menores, todavía requiere de mayor atención sobre todo en materia jurídica, es imperativo crear las medidas necesarias cuando se enfrentan a una situación de conflictos parentales; por ejemplo, que los juzgadores procuren el bienestar del infante sobre los derechos de los contendientes en un litigio.



La presente legislatura del Congreso de la Unión debe reiterar su compromiso para trabajar a favor de la infancia, creando leyes y fomentando políticas públicas para salvaguardar y proteger a la infancia en México; como una prioridad para la transformación nacional. [...]"

IV. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora considera viable, oportuna y emite dictamen con el carácter de positivo, respecto al proyecto de Decreto que Declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental" propuesto y bajo análisis, de conformidad con los siguientes razonamientos:

En México en 2018 aumentó 6.5% el número de **divorcios**, al pasar de 147 mil en 2017 a 156 mil 556, eso significa que los mexicanos tomaron la decisión de divorciarse más y casarse menos, pues la **unión conyugal** cayó 4.7% el año pasado, revelan datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**).

Las cifras recientes muestran que por cada 100 matrimonios ocurrieron 31.2 divorcios, de acuerdo con la información recabada en los juzgados de lo familiar, mixtos y civiles y en las oficialías del registro civil de las entidades federativas

Entre las principales causas se encuentran el divorcio incausado, con 60.4%; el de mutuo consentimiento con 36% y la separación por dos años o más, con 1.4%, reportó.

El comportamiento al interior del país muestra que la principal causa corresponde al divorcio incausado en 21 entidades federativas y de mutuo consentimiento en los 11 restantes.¹

El divorcio es la disolución jurídica definitiva de un matrimonio emitida por el juez y en México existe dos tipos de trámite de divorcio: administrativo y judicial, cuando los padres quieren disolver un matrimonio por vías legales, los hijos resultan ser los principales afectados, ya que su guardia y custodia se disputa entre los adultos involucrados, por tal motivo, esta dictaminadora considera pertinente tomar una visión que priorice en la protección integral de los niños y niñas en México acorde al marco constitucional del interés superior de los menores, desde perspectivas económicas, legislativas y sociales, resultando prioritario pues en

-

¹ Consultado en

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/matrimonios2019_Nal.pdf el día 8 de mayo de 2020.



México viven 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de cero a diecisiete años, lo que representa 32.8 por ciento de la población total, según datos del INEGI.

Tomando en consideración lo mencionado en el Artículo 283 del Código Civil Federal:

"Artículo 283.- La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación, según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará de los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los menores, para evitar conductas de violencia familiar o cualquier otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el menor".

Nos damos cuenta que de un gran porcentaje de divorcios en México, surgen conflictos conyugales, que en un importante número presenta como agravante la sustracción de menores, esto con la intención de lastimar emocionalmente al otro progenitor, o para obligarlo a hacer alguna conducta que desea la contraparte; esta sustracción puede ser de dos tipos: de forma nacional o de modo internacional.

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

Datos de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), menciona que desaparecen cuatro niños al día, el destino de los menores desaparecidos es preocupante ya que pueden ser víctimas de tráfico y trata de menores con fines de explotación sexual y laboral, adopción ilegal, matrimonios forzados o venta de órganos.

La sustracción interparental de menores es una forma de violencia infantil, ya que niños y niñas son expuestos a consecuencias psicológicas de alto impacto como aguda sensación de miedo intenso, sentimiento de profunda confusión y sensación de indefensión.

La Asociación Mexicana de Niños Robados y Desaparecidos, estima que la sustracción de menores, es un delito que se encuentra al alza, al tener registradas en el año 2016 la cantidad de 621 carpetas de investigación a 734 en el 2018 en la Ciudad de México. De las estimaciones efectuadas, el 65% corresponde a la



sustracción cometida por alguno de los padres, el 30% proviene del propio menor que al verse afectado decide hacer lo que se conoce como "ausencia voluntaria o coaccionada" como respuesta a la violencia familiar que sufre, y el 5% se relaciona con el coloquialmente denominado robo de niños (Robo o sustracción de Menores) por terceros que pueden estar cercanos a la familia pero no ser sus progenitores o terceros implicados en otro tipo de conductas delictivas graves.

Sin embargo, este conflicto no es el único, de acuerdo con datos de los expedientes de juicios del orden familiar de diversas organizaciones de padres y madres separados, se estima que un 30 por ciento de los casos de divorcio están relacionados con situaciones de interferencia o manipulación parental.

La manipulación tiene lugar cuando el padre o la madre que tiene la custodia de un hijo o hija, e injustificadamente impide las visitas y convivencias con el otro progenitor, causando en el niño o niña un proceso de transformación de conciencia, que puede ir desde el miedo y el rechazo, hasta llegar al odio. Este tipo de conductas, de inicio, pueden ser vistas como un problema familiar, pero al formar parte de todo un proceso destructivo van a tener proyección y repercusión social.

Otro aspecto que está cobrando importancia y el interés de quienes se dedican al estudio de los fenómenos en la familia, e incide igualmente en los menores de edad, se da en el caso de aquellos núcleos familiares que aún permaneciendo unidos el proceso de manipulación se comienza entre los progenitores lo que deriva en una desvinculación familiar en desarrollo.

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, establece por primera vez el término "interés superior del menor", en su artículo 3o señala que:

"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.**

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."

En este tenor podemos decir que el concepto de interés superior del menor se refiere a las acciones y procesos tendentes a garantizar a niños, niñas y adolescentes un desarrollo y protección integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.



Esta Comisión dictaminadora considera que el interés superior del menor debe ser primordial en todas las situaciones en donde intervenga un niño, niña o adolescente, aunque sea de manera indirecta. Hoy en día, la protección al menor debe ser tal que se respeten sus derechos sobre cualquier otro interés y ello como consecuencia de que los menores han dejado de ser considerados como una extensión de los padres.

En la actualidad el interés superior de la infancia debe prevalecer sobre cualquier otro interés, incluso el de los padres. La patria potestad y la responsabilidad parental cobran una dimensión realmente diferente, en donde los menores tienen el derecho a ser cuidados por sus padres y de ahí su libre desarrollo.

Con estas premisas, al establecerse este derecho fundamental, un progenitor no puede obstaculizar la convivencia de un menor con su otro progenitor porque además de causarle un daño a la expareja, causa un daño irreparable a los menores).

En México el tema del Interés Superior del Menor se ha incorporado en el cuerpo normativo mexicano, mediante reformas de gran relevancia, entre la que destaca la del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual eleva a rango constitucional, desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 2000, al establecer que:

"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..."

Es decir, incorpora, por primera vez en el ordenamiento jurídico mexicano, una descripción amplia, y sobre todo puntual, de los derechos de niños y niñas.

Tomando en cuenta dicho artículo y enlazándolo con el tema de la alienación parental, tenemos que establece la obligación, en primer lugar, de los ascendientes, tutores y custodios de preservar los derechos de los niños y, de forma conjunta, la intervención del Estado. Esta disposición constitucional entiende que los padres son los primeros destinatarios de las obligaciones y facultades a través de las cuales se garantiza el correcto desarrollo de los menores.

Esta dictaminadora coincide con el proponente en el sentido de que la alienación parental, además de constatarse como violencia en contra de los menores, también es un incumplimiento a la obligación impuesta por la Constitución, ya que a través



de ella son los propios padres, o quienes tengan la custodia del menor, quienes obstaculizan su libre desarrollo.

Naciones Unidas celebra el Día Universal del Niño el 20 de noviembre, fecha en la que la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Esta declaración, que no tenía legalmente carácter vinculante, no era suficiente para proteger los derechos de la infancia. Tras diez años de negociaciones con gobiernos de todo el mundo, líderes religiosos, ONG, y otras instituciones, se logró acordar el texto final de la Convención sobre los Derechos del Niño, el 20 de noviembre de 1989, cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han firmado; en 1954, la Asamblea General de las Naciones Unidas, acordó que cada país tendría que instituir en su calendario el Día Internacional de la Infancia o Día Universal del Niño, en la fecha que a cada país le pareciera conveniente, así también el 25 de abril, se conmemora, el Día Internacional para la Lucha contra el Maltrato Infantil, con el objetivo de fomentar el respeto de los derechos de las niñas y niños a nivel mundial, así como crear conciencia de la importancia que tiene salvaguardar su integridad en la sociedad y reflexionar sobre los cuidados que se le dan al niño y desnaturalizar los castigos físicos como forma de disciplina dentro del hogar.

En México, en 1924, se institucionalizó que el 30 de abril de cada año, será el Día del niño siendo presidente de la República el General Álvaro Obregón y Ministro de Educación Pública el Licenciado José Vasconcelos.

La Comisión de Gobernación y Población reitera el compromiso de legislar en pro de proteger y salvaguardar la integridad de niños y niñas, conforme el principio del Interés Superior de la Niñez y su reconocimiento como sujeto pleno de derechos, que se planteó en la Convención sobre los Derechos del Niño, y coincide con el proponente en que ninguna entidad deberá sobrepasar la efectividad de los derechos de la infancia.

Al Declarar el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores", se tiene como objetivo visibilizar las problemáticas a las que se enfrenta la infancia en nuestro país, como la violencia familiar, la sustracción de menores y otro fenómeno de gran impacto social como es la alienación parental. Estos daños a la infancia tendrán repercusiones a futuro en el desarrollo como ciudadanos; por estos motivos todas nuestras instituciones deben de mejorar y priorizar la atención en temas relacionados con la infancia, desde ministerios públicos, jueces, tribunales locales, policías de investigación, fiscalías, asociaciones civiles, y la sociedad en general, para proteger el interés superior de la niñez en todos sus ámbitos y se instaure una cultura de protección de sus derechos.



V. Régimen Transitorio

En cuanto al Régimen Transitorio, esta Comisión dictaminadora considera adecuado el contenido del régimen transitorio que se propone, en función de que no se precisa de la armonización de ningún ordenamiento jurídico, ni la publicación de normatividad reglamentaria, lo que hace viable su inmediata entrada en vigor.

VI. Impacto Regulatorio.

La presente propuesta no contempla impacto regulatorio, en tanto que por su naturaleza no precisa de la armonización de otros ordenamientos.



VI. Proyecto de Decreto

Por todo lo antes expuesto, fundado, y motivado las diputadas y los diputados integrantes de esta Comisión de Gobernación y Población, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

Decreto que declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores".

Artículo Único. El Honorable Congreso de la Unión declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores".

Transitorio.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de septiembre del año 2020.

.



NOMBRE

GP

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

JUNTA DIRECTIVA				
		PRESIDENCIA		
Dip. Rocío Barrera Badillo	MORENA	Family P	Sue \	
	MERCH TIE	SECRETARIAS		
Dip. José Luis Elorza Flores	MORENA	J. 1-18		
Dip. Aracelí Ocampo Manzanares	MORENA			
Dip. Jaime Humberto Pérez Bernabe	MORENA	Single Si		
Dip. Beatriz Dominga Pérez López	MORENA			
Dip. Jorge Ángel Sibaja Mendoza	MORENA	Lung		



GP

NOMBRE

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto que Declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental".

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

	o () () () () () () () () () (· ·	
Dip. Jorge Arturo Espadas Galván	PAN		
Dip. Felipe Fernando Macías Olvera	PAN	De la constantina della consta	
Díp. Cruz Juvenal Roa Sánchez	PRI		
Dip. Fernando Luis Manzanilla Prieto	PES	PARK	
Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez	MORENA		
Dip. Martha Angélica Tagle Martínez	МС		
Dip. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez	PT	M	
		Página 13 de 16	

A FAVOR



NOMBRE	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN		
		. 1				
Dip. Marco Antonio Gómez Alcantar	PVEM					
IN) EGRÂNTES						
Dip. Ricardo Aguilar Castillo	PRI					
Dip. Marcos Aguilar Vega	PAN	1949				
Dip. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo	PRD					
Dip. Ivonne Liliana Álvarez García	PRI					
Dip. Raúl Eduardo Bonifaz Moedano	MORENA	13/1	¥			
Dip. Miguel Ángel Chico Herrera	MORENA			•		
Dip. Tatiana Clouthier Carillo	MORENA 4					



GP

NOMBRE

Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto que Declara el 29 de abril de cada año como "Día Nacional contra la Sustracción de Menores y la Alienación Parental".

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Dip. Flora Tania Cruz **MORENA** Santos Dip. Roberto Ángel MORENA Domínguez Rodríguez Dip. Adriana Dávila Fernández PAN Dip. Silvano Garay Ulloa Dip. Lizeth Amayrani Guerra Méndez **MORENA** Dip. César Agustín **MORENA** Hernández Pérez Dip. Alma Delia **MORENA** Navarrete Rivera Dip. Carmen Julia Prudencio González MC

A FAVOR

Página 15 de 16



			1
MORENA	Charles .		
PT	and	/	
MORENA	6		
MORENA			
PRI	Zelel		
PAN			
	MORENA MORENA PRI	MORENA PRI A	MORENA PRI A