



## ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 2314-2CP2-14

### I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

<b>1. Nombre de la Iniciativa.</b>	Que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley de Asistencia Social.
<b>2. Tema de la Iniciativa.</b>	Grupos vulnerables.
<b>3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.</b>	Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña.
<b>4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.</b>	PRD.
<b>5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Comisión Permanente.</b>	06 de agosto de 2014.
<b>6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.</b>	14 de agosto de 2014.
<b>7. Turno a Comisión.</b>	Justicia.

### II.- SINOPSIS

Crear el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos. Definir el carácter de deudor alimentario. Señalar cuándo procede la inscripción en este registro y cuándo procede la cancelación del mismo. Establecer los elementos que contiene el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos y los efectos que tiene la anotación en el registro. Establecer que el organismo Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tendrá la función de tener a su cargo el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos.



### III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia de la Ley de asistencia Social, se sustenta en la fracción XXX del artículo 73 en relación con el artículo 4º, párrafo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

#### **Antecedentes históricos**

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales. En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de “municipio libre”, implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: “... el Congreso tiene facultad: ... VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva... Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República...”.

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.



Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 especifica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.



De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2° de la Ley Agraria, que señala: “En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. ...”. Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

#### IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son ser formulada por escrito, tener un título, contener el nombre y firma de la persona que presenta la iniciativa, una parte expositiva de motivos, el texto legal que se propone, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, la fecha de elaboración y ser publicada en la Gaceta Parlamentaria.

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Cambiar el género del artículo “segunda” de instrucción para que sea concordante tanto con su naturaleza masculina (artículo), como con el señalado como “primero”.
- Revisar el nombre del decreto, toda vez que no consta ninguna derogación en él.
- Corregir la numeración adverbial de repetición, a partir del artículo “323 quintus” del Código Civil Federal, toda vez que la numeración correcta debe ser quinties, sexies y septies.
- Agregar la palabra “artículo” en “323 Quintus”, “323 Sextus”, “323 Séptimus” del Código Civil Federal.
- Pluralizar el título de los transitorios, en virtud de que son más de uno.
- Revisar y mejorar la cacofonía y redundancia de la frase de entrada en el artículo “323 Quintus” del Código Civil Federal.



V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p><b>Código Civil Federal.</b></p> <p>Artículo 309.- El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión competente al acreedor alimentario o incorporándolo, a la familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al juez, según las circunstancias, fijar la manera de ministrar los alimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b><u>Sin correlativo vigente</u></b></li></ul> <p>Artículo 322.- Cuando el deudor alimentario no estuviere presente o estándolo rehusare entregar lo necesario para los alimentos de los miembros de su familia con derecho a recibirlos, se hará responsable de las deudas que éstos contraigan para cubrir esa exigencia, pero sólo en la cuantía estrictamente necesaria para ese objeto y siempre que no se trate de gastos de lujo.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b><u>Sin correlativo vigente</u></b></li></ul>	<p>Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley de Asistencia Social. PRIMERO: Se reforman los artículos 309 y 322, y se adiciona el artículo 315 Bis y el Capítulo IV, al Título Sexto, del Libro Primero del Código Civil Federal para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 309.- ...</p> <p><b>Deudor alimentario es aquella persona que incumple con su obligación de proporcionar alimentos, dejando de hacerlo o negándose a ello tratándose de controversias de lo familiar, o tratándose de controversias de pensión alimenticia provisional o definitiva adeude tres meses consecutivos o más.</b></p> <p>Artículo 322.- ...</p> <p><b>Cuando el deudor alimentario se rehusé (Sic) a entregar los alimentos a que está obligado mediante mandato judicial, los Jueces de lo familiar de las entidades federativas y el Distrito Federal, ordenaran (Sic) la inscripción de sus datos en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos.</b></p>



- Sin correlativo vigente

- Sin correlativo vigente

**Artículo 315 Bis.** Los jueces y tribunales de lo familiar de las entidades federativas, deberán dar aviso inmediato a la autoridad encargada del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de las personas que no paguen en tiempo y forma la pensión provisional o definitiva fijada mediante resolución o convenio judicial.

La cancelación de la inscripción de los datos en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, únicamente será procedente si el deudor alimentario moroso acredita ante el Juez de lo Familiar que han sido cubiertos en su totalidad los adeudos que lo motivaron.

Cubiertos en su totalidad los adeudos, el Juez de lo Familiar ordenará al Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, la cancelación de la inscripción.

#### **CAPÍTULO IV**

**Del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos**  
**Artículo 323 Quáter.-** El Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos es el sistema electrónico, en el que bajo el principio de interés público del derecho a recibir alimentos, se inscribirán por orden judicial a aquellas personas contra las que se promueva controversia de alimentos y que adeuden tres meses consecutivos o más la pensión provisional o definitiva fijada por los jueces y tribunales de lo familiar en las entidades federativas y en el Distrito Federal, o por las partes mediante convenio judicial.



- Sin correlativo vigente

- Sin correlativo vigente

**323 Quintus (Sic).** En el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos se deberá inscribir el registro de los deudores alimentarios morosos, que contendrá:

I. Nombre, domicilio y CURP del deudor alimentario al que se refiere el artículo 309 de este código

II. Nombre del acreedor o acreedores alimentarios;

III. Datos del acta civil que acrediten el parentesco entre ambos.

IV. Cantidad de cuotas no cubiertas por concepto de pensión provisional o definitiva y, en su caso, monto de la obligación pendiente hasta la fecha; y

V. Órgano jurisdiccional que ordena el registro;

VI. Referencia de expediente o causa jurisdiccional de la que deriva su inscripción.

**323 Sextus (Sic).** La anotación en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, tendrá los efectos siguientes:

I. Hacer público el registro de deudores alimentarios morosos ;

II. Garantizar de manera efectiva la preferencia en el pago de deudas alimentarias;

III. Obligar al o los patrones del deudor alimentario, a dar aviso al juez de lo familiar de la relación de trabajo que lo une con el deudor alimentario, debiendo indicar el puesto que ocupa y el salario mensual integrado que percibe;

IV. Inhabilitar a los deudores alimentarios morosos para desempeñar el cargo de tutores, albaceas, síndicos, así como para adoptar hijos;

V. Que el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia inicie las investigaciones conducentes dentro del ámbito de su competencia.



<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Sin correlativo vigente</u></li></ul>	<p><b>323 Septimus (Sic).</b> La autoridad encargada del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos queda obligado a emitir constancia de registro de adeudo o no adeudo de alimentos, en un plazo máximo de 24 horas, contados a partir del día siguiente al de la solicitud.</p>
<p><b>Ley de Asistencia Social.</b></p> <p>Artículo 28.- El Organismo será el coordinador del Sistema, y tendrá las siguientes funciones: a) a z) ...</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Sin correlativo vigente</u></li></ul>	<p>SEGUNDA. Se reforma el artículo 28, de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue: Artículo 28.- El Organismo será el coordinador del Sistema, y tendrá las siguientes funciones: a) A z) ... <b>z.1) Tener a su cargo el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, en que se inscribirán a los deudores alimentarios que han incurrido en morosidad en el cumplimiento de sus obligaciones alimentarias, y que hayan sido ordenadas por la autoridad competente en la materia.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Sin correlativo vigente</u></li></ul>	<p><b>TRANSITORIO</b></p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, tendrá un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para crear y operar el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos.</p>