ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1178-2PO1-19

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma diversas disposiciones del Código Civil Federal, en materia de registro de deudores alimenticios morosos.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Anilú Ingram Vallines y el grupo parlamentario.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	29 de abril de 2019.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	06 de febrero de 2019.
7. Turno a Comisión.	Justicia.

II.- SINOPSIS
Crear el Registro Nacional de Deudores Alimenticios para evitar el incumplimiento del pago de las pensiones alimenticias.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

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, sometiéndose 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 específica 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, salvo la observación antes formulada respecto de la carencia de artículos transitorios, cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria, y que son los siguientes:

Encabezado o título de la propuesta; Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; Problemática desde la perspectiva de género, en su caso; Argumentos que la sustenten; Fundamento legal; Denominación del proyecto de ley o decreto; Ordenamientos a modificar; Texto normativo propuesto; Artículos transitorios; Lugar; Fecha, y Nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
CÓDIGO CIVIL FEDERAL. **Capítulo II** **De los Alimentos** **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.	**Decreto por el que se reforman las denominaciones del Título Sexto y de su Capítulo II, los artículos 309, 311 y 317, y se adicionan los artículos 309 Bis, 309 Ter, y 309 Quáter del Código Civil Federal, quedando de la siguiente manera:** **Artículo Único:** Se reforman las denominaciones del Título sexto y de su capítulo II, los artículos 309, 311 y 317, y se adicionan los artículos 309 bis, 309 ter, y 309 Quáter; todos del Código Civil Federal, para quedar de la siguiente manera: Titulo Sexto Del Parentesco, **De los Alimentos y del Registro Nacional de Deudores Morosos,** y de la Violencia Familiar. Capitulo II De los Alimentos **y del Registro Nacional de Deudores Morosos** **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. **Así mismo, el juez apercibirá al cumplimiento de la obligación.**

NO TIENE CORRELATIVO.	**En el supuesto de que el obligado a dar alimentos incumpla con lo señalado en el párrafo anterior por un periodo de más de sesenta días, será considerado como deudor alimentario moroso. Para tal efecto, el Juez de lo Familiar, a instancia de parte ordenará al Registro Civil su inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**En el caso de que el deudor alimentario moroso acredite ante el Juez de lo Familiar, que ha pagado en su totalidad los adeudos, podrá solicitar su cancelación del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, así como la constancia respectiva.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**El Registro Civil, informará a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimenticios Morosos, de quien ha incumplido con la obligación de dar alimentos a menores de edad, a fin de que establezca criterios para garantizar el interés superior de la niñez, para tal efecto se coordinará con cada entidad federativa.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**El Registro Civil sólo procederá a cancelar las inscripciones previa orden judicial.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**Artículo 309 Bis. El Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, será el Sistema de información pública que contenga la identificación de deudores alimentarios que por cualquier causa incumplan con la obligación de dar**

	alimentos, derivada de sentencia o convenio por más de sesenta días. **El Registro Civil estará a cargo del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos, el cual contendrá al menos lo siguiente:** **I. Nombre y Clave Única de Registro de Población del deudor alimentario;** **II. Juez de lo Familiar que ordena la inscripción;** **III. Identificación del expediente que deriva la inscripción;** **IV. Monto y periodicidad de la obligación; y** **V. Fecha del último pago de la obligación.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**Artículo 309 Ter. En el caso de solicitud de matrimonio, el Juez del Registro Civil hará del conocimiento a los pretendientes, inmediatamente después de la presentación de la solicitud, si se encuentran inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**Artículo 309 Quáter. La cancelación de la inscripción en el Registro, procede por vía incidental, ante el Juez de la causa, habida cuenta de la acreditación de la obligación.**

Artículo 311.- Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo diario vigente *en el Distrito Federal*, salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción. En este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido el deudor. Estas prevenciones deberán expresarse siempre en la sentencia o convenio correspondiente.	**Artículo 311**. Los alimentos han de ser proporcionados a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos. Determinados por convenio o sentencia, los alimentos tendrán un incremento automático mínimo equivalente al aumento porcentual del salario mínimo diario vigente **(en el Distrito Federal) ,** salvo que el deudor alimentario demuestre que sus ingresos no aumentaron en igual proporción. En este caso, el incremento en los alimentos se ajustará al que realmente hubiese obtenido el deudor. Estas prevenciones deberán expresarse siempre en la sentencia o convenio correspondiente.
Artículo 317.- El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos o cualesquiera otra forma de garantía suficiente a juicio del juez.	**Artículo 317.** El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos o cualesquiera otra forma de garantía suficiente a juicio del juez.
NO TIENE CORRELATIVO.	**Para efectos de lo señalado en el artículo 309 bis del presente código, el Registro Civil, una vez hecha la inscripción al Registro Nacional de Deudores Alimenticios Morosos, formulará solicitud al Registro Público de la Propiedad a efecto de la anotación respectiva en los folios reales propiedad del deudor alimentario moroso. El Registro Público de la Propiedad informará al Registro Civil su cumplimentación, en el caso de cancelación de la inscripción emitirá la constancia respectiva en un plazo máximo de 72 horas, contadas a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud correspondiente.**

NO TIENE CORRELATIVO.	**Asimismo, el Registro Civil celebrará convenios con las sociedades de información crediticia a que se refiere la Ley de la materia, a fin de proporcionar la información del Registro de Deudores Alimentarios Morosos.**
NO TIENE CORRELATIVO.	**De igual manera, el Registro civil, dará aviso a las autoridades migratorias conforme a la Ley en la materia, de aquellas personas que, en su carácter de deudoras alimentarias hayan incumplido con la obligación de dar alimentos por un período mayor de sesenta días y estén inscritas en el Registro Nacional de Deudores Alimenticios Morosos, a fin de que no pueda salir libremente del territorio nacional.**
	Transitorio **Primero .** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** En un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se deberán hacer las adecuaciones reglamentarias conducentes a cargo del Registro Civil, para la implementación del presente decreto. **Tercero**. Los congresos locales deberán armonizar sus leyes en materia administrativa que resulten necesarias para la implementación del presente decreto, en un plazo de 180 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.