ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1117-2PO2-20

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y de las Leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
2. Tema de la Iniciativa.	Seguridad Social.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Adriana Gabriela Medina Ortiz.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Movimiento Ciudadano.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	07 de abril de 2020.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	07 de abril de 2020.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Justicia y Seguridad Social.

II.- SINOPSIS

Establecer que los padres y madres obligados a dar alimentos, cuando no cuenten con empleo, podrán otorgarlos con recursos de su cuenta individual de ahorro para el retiro en términos de las leyes de seguridad social aplicables.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad para legislar en la materia se sustenta en las fracciones X y XXXI del artículo 73, en relación con los artículos 4º, párrafo cuarto y 123 apartados A, fracción XXIX y B fracción XII, todos 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, 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

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

- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término "Iniciativa con Proyecto de Decreto", toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual del precepto que se busca reformar, indicar con puntos suspensivos los párrafos cuyo texto se desea mantener.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, precisar en el artículo Segundo y Tercero de instrucción la adición de un segundo párrafo del artículo 198 de la Ley del Seguro Social y la adición de un tercer párrafo del artículo 83 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, recorriendo en su orden los párrafos subsecuentes.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 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, Nombre y rúbrica del iniciador y publicada en la Gaceta Parlamentaria.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	**Decreto que reforma y adiciona diversos artículos al Código Civil Federal; a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado** **Primero**. Se adiciona un segundo párrafo a los artículos 303 y 308 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:
Artículo 303…	**Artículo 303**. Los padres están obligados a dar alimentos a sus hijos. A falta o por imposibilidad de los padres, la obligación recae en los demás ascendientes por ambas líneas que estuvieren más próximos en grado.
No tiene correlativo	**Los padres y madres obligados a dar alimentos, cuando no cuenten con empleo, podrán otorgarlos con recursos de su cuenta individual de ahorro para el retiro en términos de las leyes de seguridad social aplicables.**
Artículo 308…	**Artículo 308**. Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.
No tiene correlativo	**Los alimentos a menores deberán darse por lo menos iguales al valor de la línea de pobreza alimentaria urbana. Se**

	entenderá por la línea de pobreza alimentaria urbana, al valor de la canasta alimentaria publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
LEY DEL SEGURO SOCIAL **No tiene correlativo** **Artículo 198.** ... **No tiene correlativo**	**Segundo**. Se reforma el artículo 198 y se adiciona el artículo 191 Bis a la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue: **Artículo 191 Bis.** **Cuando la persona titular de la cuenta individual sea deudor alimentario, por orden judicial podrá disponer de los recursos ahorrados por un monto máximo anual igual a la línea de pobreza urbana. Se entenderá por la línea de pobreza urbana al valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.** **Artículo 198**. ... **La disposición que realice el trabajador por orden judicial, de los recursos de su cuenta individual por concepto de alimentos señalado en el artículo 191 Bis, no disminuirá las semanas de cotización** ... ...

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	**Tercero**. Se reforma el primer párrafo del artículo 82 y el tercer párrafo del artículo 83 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:
Artículo 82. La disposición que realice el Trabajador de los recursos de su Cuenta Individual por cualquiera de los supuestos previstos por esta Ley, disminuirá en igual proporción a los años de cotización efectuados. … **Artículo 83**. ... … **No tiene correlativo** **...**	**Artículo 82**. La disposición que realice el Trabajador de los recursos de su Cuenta Individual por cualquiera de los supuestos previstos por esta Ley, disminuirá en igual proporción a los años de cotización efectuados, **con excepción del retiro realizado por concepto de alimentos señalado en el artículo 83.** **...** **Artículo 83**. ... Los recursos depositados en la Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la Subcuenta de ahorro solidario serán inembargables. **Cuando la persona titular de la cuenta individual sea deudor alimentario, por orden judicial podrá disponer de los recursos ahorrados por un monto máximo anual igual a la línea de pobreza urbana. Se entenderá por la línea de pobreza urbana al valor de la canasta alimentaria más la no alimentaria publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .** **...**

	TRANSITORIOS **Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** El Ejecutivo federal deberá emitir las adecuaciones pertinentes en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2020 en un periodo no mayor a 30 días siguientes a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación.

JCSV