

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0698-1PO1-21

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

| | |
|---|---|
| 1.- Nombre de la Iniciativa. | Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de deudores alimentarios. |
| 2.- Tema de la Iniciativa. | Justicia. |
| 3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa. | Dip. Paloma Sánchez Ramos. |
| 4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece. | PRI. |
| 5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados. | 24 de noviembre de 2021. |
| 6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria. | 23 de noviembre de 2021. |
| 7.- Turno a Comisión. | Unidas de Justicia y Derechos de la Niñez y Adolescencia. |

II.- SINOPSIS

Establecer que cuando el obligado a dar los alimentos se rehusare a entregarlos una vez emitida sentencia de pensión alimentaria, éste adquirirá el carácter de deudor alimentario. Para tales efectos, los Jueces de lo Familiar, a instancia de parte, ordenarán su inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios y se hará responsable de las deudas que se contraigan para cubrir esta existencia; correspondiendo al Sistema Nacional DIF, contar con un sistema de información y registro permanente de los deudores alimentarios, y establecer los mecanismos necesarios para crear un Registro Estatal de Deudores Alimentarios.

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 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 2º 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.

La facultad del Congreso de la Unión para legislar en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se sustenta en las fracciones XXIX-P y XXXI del artículo 73, en relación con los artículos 1º y 4º párrafo noveno, y el derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.
- Conforme a las reglas de la técnica legislativa, precisar en el Artículo de Instrucción los tipos de modificación que se practican (reformas, adiciones, etc.), y apartados específicos de cada precepto sobre los que versan.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, verificar la estructura vigente del ordenamiento que se pretende modificar, en el caso del artículo 103 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual del precepto que se busca reformar, utilizar puntos suspensivos para aquéllos apartados cuyo contenido subsiste integralmente (evitando reproducir textualmente).

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.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

| TEXTO VIGENTE | TEXTO QUE SE PROPONE |
|---|--|
| <p align="center">CÓDIGO CIVIL FEDERAL</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> <p align="center">No tiene correlativo</p> | <p>Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en materia de deudores alimentarios</p> <p>Artículo Primero. Se reforman los artículos 309 y 322 y se adiciona el artículo 322 bis del Código Civil Federal, para quedar como sigue</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. Así mismo, el juez apercibirá el cumplimiento de la obligación.</p> <p>Cuando el obligado a dar los alimentos se rehusare a entregarlos una vez emitida sentencia de pensión alimentaria, éste adquirirá el carácter de deudor alimentario. Para tales efectos, los Jueces de lo Familiar, a instancia de parte, ordenarán su inscripción en el Registro Nacional de Deudores</p> |

Artículo 322. Cuando el deudor alimentario no estuviere presente o estándolo se rehusare a 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.*

No tiene correlativo

No tiene correlativo

No tiene correlativo

**LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS
LOS NIÑOS Y LOS ADOLESCENTES**

Alimentarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 322 del Código Civil Federal.

Artículo 322. Cuando el deudor alimentario no estuviere presente o estándolo se rehusare a entregar lo necesario para los alimentos de los miembros de su familia con derecho a recibirlos, **se hará responsable de las deudas que se contraigan para cubrir esta existencia.**

Los juzgados familiares contarán con una relación actualizada de los obligados a dar alimentos que incumplan con su obligación que cuenten con una sentencia o convenio.

Transcurridos noventa días naturales de morosidad, el juez de lo familiar notificará al Sistema Nacional DIF, para que sea inscrito en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios.

Artículo 322 bis. Una vez solventada la deuda por pensión alimentaria, el deudor deberá solicitar al juez de lo familiar competente su baja en el sistema. El juez deberá notificar al DIF Nacional el cumplimiento de la obligación.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 29, 103, 120 y se adicionan los artículos 145 bis, 145 Ter, 145 Quarter y 145 Quintus todos de la Ley General de los

Artículo 29...

I. a III. ...

No tiene correlativo

Artículo 103...

I. ...

...

No tiene correlativo

Derechos de las Niñas los Niños y los Adolescentes para quedar como sigue:

Artículo 29. Corresponde al Sistema Nacional DIF, así como a los Sistemas de las Entidades y los Sistemas Municipales, en coordinación con las Procuradurías de Protección, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. a III. ...

IV. Contar con un sistema de información y registro permanente de los deudores alimentarios.

Artículo 103. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

I. ...

...

En caso de deudores alimentarios se establecerán los mecanismos necesarios para crear un Registro Estatal de Deudores Alimentarios.

II a XI...

...

...

Artículo 120...

I. a IV. ...

V. Prestar apoyo y colaboración técnica y administrativa en las materias reguladas en esta Ley, a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México , y

No tiene correlativo

Artículo 120. Sin perjuicio de las atribuciones que establezcan las demás disposiciones aplicables, corresponde a la federación, a través del Sistema Nacional DIF:

I. a IV. ...

V. Prestar apoyo y colaboración técnica y administrativa en las materias reguladas en esta Ley, a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;

VI. Actualizar el Registro Nacional de Deudores Alimentarios de conformidad con los reportes estatales y,

VI...

**No tiene correlativo
No tiene correlativo**

No tiene correlativo

VII. Las demás que establezcan otras disposiciones en relación con la protección de niñas, niños y adolescentes que sean del ámbito de su competencia.

**Capítulo Séptimo
Del Registro Nacional y Estatal de Deudores Alimentarios**

Artículo 145 bis. El Registro Nacional de Deudores Alimentarios, será el sistema de información pública que integre los datos de las personas que incumplan con sus obligaciones alimentarias por más de noventa días naturales.

Estará integrado por la siguiente información:

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. Concepto alimentario deudor, y

V. Fecha del último pago de la obligación.

Las autoridades de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, notificarán de manera mensual al DIF nacional, la

No tiene correlativo

actualización de los registros de los deudores alimentarios estatales.

Asimismo, 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.

Artículo 145 ter. Cada Entidad Federativa integrará un Registro Estatal de Deudores Alimentarios que será administrado por el Sistema DIF estatal.

Para la integración del Registro Estatal, la autoridad jurisdiccional competente, notificará al Sistema DIF, sobre las sentencias y acuerdos de pensión alimentaria y entregará de manera mensual una relación actualizada de los deudores que se abstienen de cumplir su obligación por más de noventa días naturales

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Corresponde al Sistema DIF, integrar un Informe Anual de Avances en Materia de Erradicación de la Morosidad Alimentaria, con el propósito de medir el

| | |
|--|---|
| | impacto que tenga la implementación del Registro Nacional y Estatales de Deudores Alimentarios. |
|--|---|

Juan Carlos Sánchez.