

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0722-1PO1-21

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y del Código Civil Federal.
2.- Tema de la Iniciativa.	Equidad y Género y Justicia
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Kathia María Bolio Pinelo e integrantes del Grupo Parlamentario PAN
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	15 de diciembre de 2021.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	24 de noviembre de 2021.
7.- Turno a Comisión.	Unidas de Igualdad de Género, y de Justicia.

II.- SINOPSIS

Establecer el Registro Nacional de Deudores Alimenticios.

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 se sustenta en la fracción XXXI del artículo 73 en relación con los artículos 1º párrafo 3º y 4º, párrafo 1º., todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

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.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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

- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, verificar el uso suficiente de puntos suspensivos para aquéllos apartados (párrafos, apartados, fracciones, incisos, subincisos, etc.) que componen los preceptos y cuyo texto se desea mantener.

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>LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES</p> <p>Artículo 25.- ...</p> <p>I. a VII. ...</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VII Y SE ADICIONA UNA FRACCIÓN Y SE RECORRE LA FRACCIÓN VIII PASANDO A SER LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 25, SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 27 BIS, 27 TER Y 27 QUÁTER A LA LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 309 BIS AL CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma la fracción VII y se adiciona una fracción y se recorre la fracción VIII pasando a ser la fracción IX del artículo 25, se adicionan los artículos 27 Bis, 27 Ter y 27 Quáter de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 25. A la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres corresponderá:</p> <p>I. Proponer los lineamientos para la Política Nacional en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo federal;</p> <p>II. Coordinar los programas de igualdad entre mujeres y hombres de las dependencias y entidades de la</p>

No tiene correlativo

administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;

III. Promover, coordinar y realizar la revisión de programas y servicios en materia de igualdad;

IV. Determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades de la administración pública federal, con sujeción a las disposiciones generales aplicables;

V. Formular propuestas a las dependencias competentes sobre la asignación de los recursos que requieran los programas de igualdad entre mujeres y hombres;

VI. Apoyar la coordinación entre las instituciones de la administración pública federal para formar y capacitar a su personal en materia igualdad entre mujeres y hombres;

VII. Impulsar la participación de la sociedad civil en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres;

VIII. Crear y operar el Registro Nacional de Deudores Alimentarios de Mujeres;

VIII. Las demás, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

No tiene correlativo

IX. Las demás, que se requieran para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y las que determinen las disposiciones generales aplicables.

Artículo 27 Bis. El Registro Nacional de Deudores Alimentarios, se encargará de inscribir y llevar un registro de aquellas personas que hayan dejado de cumplir sus obligaciones alimentarias hacia mujeres divorciadas, mujeres concubinas o madres solteras a partir de un mes y sean ordenadas por la autoridad competente.

Artículo 27 Ter. La o el titular del Instituto Nacional de la Mujer realizará las acciones pertinentes para el correcto funcionamiento y operación del Registro Nacional de Deudores Alimentarios, así como el establecimiento de todos sus lineamientos.

Artículo 27 Quáter . Las inscripciones que se realicen en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios, contendrán:

- a) Nombre completo del deudor alimentario moroso;**
- b) Clave Única de Registro de Población del deudor alimentario;**

No tiene correlativo

c) Nombre de las acreedoras alimentarias;

d) Documento que acredite la obligación del deudor alimentario para con su acreedor alimentario;

e) Número de pagos incumplidos y monto total del adeudo por concepto de alimentos;

f) Autoridad que ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios;

g) Fotografía del deudor alimentario.

Los datos señalados en este artículo serán públicos y podrán ser solicitados por las autoridades competentes que así lo requieran, apegándose siempre al correcto manejo y protección de los datos personales mencionados en este artículo.

El deudor alimentario que cumpla con su obligación de dar alimentos podrá solicitar inmediatamente la cancelación de su inscripción en dicho registro, así como una constancia que acredite dicho cumplimiento en su totalidad.

<p style="text-align: center;">CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO. Se adiciona el artículo 309 Bis al Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 309 Bis. La persona considerada deudor alimentista que sin motivo justificado o dolosamente se coloque en estado de insolvencia con el objeto de evadir su responsabilidad de otorgar alimentos a una mujer divorciada, concubina o madre soltera mediante pensión alimenticia, el juez en la materia ordenará al mes del incumplimiento de esta obligación su inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios establecido en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.</p> <p>El deudor alimentista que acredite ante el juez que ha cumplido con su obligación de dar alimentos en su totalidad cubriendo los adeudos, podrá solicitar la cancelación de su inscripción al registro establecido en el párrafo anterior.</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</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. Se establecerá dentro del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, el recurso suficiente para que el Instituto Nacional de las Mujeres cree</p>

	<p>y ponga en funcionamiento y operación el Registro Nacional de Deudores Alimentarios.</p> <p>TERCERO. Los institutos estatales y municipales de las mujeres deberán gestionar ante sus legislaturas locales la promulgación en un plazo no mayor a 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las reformas a las leyes locales en materia de Registro Nacional de Deudores Alimentarios.</p> <p>CUARTO. Las autoridades competentes en la materia podrán aplicar el presente decreto a partir de su entrada en vigor, con la finalidad de garantizarles a los acreedores alimentarios su derecho a alimentos.</p>
--	---

Samuel Hernández