No. Expediente: 1531-1PO2-10



ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

| I DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA | | |
|---|---|--|
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal, Código Federal Nombre de la Iniciativa. Procedimientos Civiles, y Código Penal Federal, de la Ley Federal del Trabajo, y de para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. | | |
| 2. Tema de la Iniciativa. | Justicia. | |
| 3. Nombre de quien presenta la Iniciativa. | Integrantes de la Comisión Especial para la Familia. | |
| 4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece. | Diversos Grupos Parlamentarios. | |
| 5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Comisión Permanente. | | |
| 6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria. | 15 de diciembre de 2010. | |
| 7. Turno a Comisión. | Unidas de Justicia, de Trabajo y Previsión Social y de Atención a Grupos Vulnerables. | |

II.- SINOPSIS

Crear el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, con el objeto de registrar y hacer públicos, los datos de los deudores alimentistas que proporcionen los cónyuges, concubinos, particulares, los acreedores alimenticios, los que tienen derecho de pedir el aseguramiento de los alimentos, así como todas aquellas personas que sepan del incumplimiento de tal obligación, para lo cual se coordinará con las entidades federativas y del Distrito Federal, Juzgados Familiares, dependencias públicas, privadas e informales del comercio, así como con los lugares donde se presuma se encuentren laborando dichos deudores, con el propósito de tener los datos de solvencia económica para que el deudor alimenticio cumpla con su obligación. Establecer que cuando el acreedor alimentista, el tutor o representante legal del acreedor o acreedora proporcionen informes de mala fe, perderán su derecho a intentar que el deudor cumpla con la obligación de dar alimentos, obligándose a responder por la reparación del daño causado. Facultar al juez de lo familiar de las



entidades federativas o del Distrito Federal, para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, especialmente, tratándose de menores, de alimentos y de cuestiones relacionadas con violencia familiar. Sancionar a quien sin motivo justificado incumpla con la obligación de dar alimentos imponiéndole de uno a seis años de prisión o de mil a dos mil días multa, los cuales, serán para el acreedor alimentario, además, de la privación de los derechos de familia. Obligar a los trabajadores a informar de las deudas o incumplimiento de obligaciones alimenticias, a efecto, de que éstos, informen a la autoridad o lo inscriban al Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, la omisión de tal acto, lo hará acreedor a un despido justificado sin responsabilidad para el patrón y éste, a su vez, entregará todo o parte de su liquidación al acreedor alimentista.



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 las materias se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: XXI, para el Código Penal Federal; X y XXX en relación con el artículo 123 apartado A, para la Ley Federal del Trabajo; XXX, en relación con los artículos 1º y 4º para la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, 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.

Ahora bien, en el caso, se trata de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que tiene un ámbito de vigencia resultante de la remisión que diversas leyes federales hacen a este Código Procesal Federal como norma de aplicación supletoria, lo que justifica la reforma.



IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, indicar con puntos suspensivos la totalidad de apartados y fracciones, que componen el precepto y cuyo texto se desea mantener.
- ➤ De conformidad con las reglas de técnica legislativa, incluir un apartado de artículos transitorios en donde se señale principalmente la fecha de entrada en vigor del decreto. En caso contrario, se estará a lo dispuesto por el artículo 3º del Código Civil Federal.

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:

• 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, la fecha de elaboración y ser 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 | Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal; del Código Federal de Procedimientos Civiles; del Código Penal Federal; de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para crear el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas | |
| | Artículo Primero. Se adicionan una fracción VI al artículo 315, y los artículos 315-A, 315-8, 315-C del Código Civil Federal, para quedar como sigue: | |
| Artículo 315 | Artículo 315. Tienen acción para pedir el aseguramiento de los alimentos: | |
| I a IV | | |
| V. El Ministerio Público | V. El Ministerio Público, y | |
| No tiene correlativo | VI. El Registro Público Federal de Deudores Alimentistas. | |
| No tiene correlativo | Artículo 315-A. El Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, es la institución encargada de registrar y hacer públicos, los datos de los deudores alimentistas que proporcionen los cónyuges, concubinos, particulares, los acreedores alimenticios, los que tienen derecho de pedir el aseguramiento de los alimentos, así como todas aquellas personas que sepan del incumplimiento de tal obligación. | |



| No tiene correlativo | Artículo 315-8. El Registro Público Federal de Deudores Alimentistas estará en coordinación con todas las entidades federativas y del Distrito Federal, Juzgados Familiares, dependencias públicas, privadas e informales del comercio así como de aquellos lugares donde se presuma se encuentren laborando dichos deudores, con el propósito de tener los datos de solvencia económica precisos y así, hacer que el deudor alimenticio cumpla con su obligación. Artículo 315-C. los informes proporcionados de mala fe por parte del acreedor alimentista, tutor o representante legal del acreedor o acreedora harán que pierda su derecho de intentar por este medio, que el deudor cumpla con la obligación de dar alimentos, obligándose además, a responder de la reparación del daño causado. |
|--|---|
| CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES | Artículo Segundo. Se adicionan los artículos 326-A y 326-8 del Libro Segundo, Título Primero, Capítulo I, denominado De la demanda, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para |
| No tiene correlativo | quedar como sigue: Artículo 326-A. El cónyuge o cónyuges, que unilateral o conjuntamente deseen promover el juicio de divorcio, deberán acompañar a su demanda la propuesta del convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, sujetándose a su ley civil o familiar respectiva, pero en lo que a guarda, custodia, alimentos e inscripción del Registro Público Federal de Deudores Alimentistas se refiere, se deberá estar a lo siguiente: |
| | I. El nombramiento de la persona que tendrá la guarda y |



custodia de los hijos menores o incapaces.

II. El modo de atender las necesidades de los hijos y, en su caso, del cónyuge a quien deba darse alimentos, especificando la forma, lugar y fecha de pago de la obligación alimentaria, así como la garantía para asegurar su debido cumplimiento.

III. La constancia de inscripción al Registro Público Federal de Deudores Alimentistas donde se señalará: Nombre completo, domicilio, monto de su salario, así como también la constancia de que no tiene otras deudas del mismo carácter.

Lo dispuesto en las fracciones citadas, se observará para el cumplimiento de la obligación alimenticia para los concubinos.

En caso de incumplimiento, de lo anterior, el Juez de lo Familiar sancionará al incumplido con una multa equivalente a setecientos catorce veces el salario mínimo general vigente en la entidad federativa respectiva o del Distrito Federal, la cual, entregará al cónyuge, concubino o concubina solicitantes, en caso de reincidencia, se dará vista al Ministerio Público en materia penal.

Artículo 326-8. El juez de lo familiar de las entidades federativas o del Distrito Federal, estará facultado para intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, especialmente, tratándose de menores, de alimentos y de cuestiones relacionadas con violencia familiar, decretando las medidas precautorias que tiendan a preservar la familia y proteger a sus miembros, para lo cual, se observará lo dispuesto en el artículo anterior.

No tiene correlativo





CÓDIGO PENAL FEDERAL

Artículo 336.- Al que sin motivo justificado *abandone* a sus hijos o a su cónyuge, sin recursos para atender a sus necesidades de subsistencia, se le aplicarán de un mes a *cinco* años de prisión, *o de 180 a 360* días multa; privación de los derechos de familia, y pago, como reparación del daño, de las cantidades no suministradas oportunamente por el acusado.

Artículo 336 Bis.- Al que dolosamente se coloque en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimentarias que la ley determina, se le impondrá pena de prisión de seis meses a tres años. El juez resolverá la aplicación del producto de trabajo que realice el agente a la satisfacción de las obligaciones alimentarias de éste.

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 336 y 336 bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 336. Al que sin motivo justificado incumpla con la obligación de proporcionar alimentos a aquellos a los que por ley está obligado o los abandone, incluyendo al cónyuge, concubina o concubino, padre o madre o cualesquiera otro pariente hasta el cuarto grado o los deje sin recursos económicos para atender sus necesidades de subsistencia, se le aplicará de uno a seis años de prisión o de mil a dos mil días multa, los cuales, serán para el acreedor alimentario, además, de la privación de los derechos de familia.

Artículo 336-Bis. Toda persona que de manera dolosa se coloque en estado de insolvencia con el objeto de eludir el cumplimiento de las obligaciones alimenticias o a sabiendas de que las tiene, no se inscriba de manera voluntaria en el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, que la ley determina, se le impondrán las penas de prisión y económicas señaladas en el artículo anterior. Pudiendo determinar el juez, lo que se hará respecto a la aplicación del producto del trabajo que realice el acusado en caso de ir a prisión para satisfacer las necesidades alimenticias del acreedor.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo Cuarto. Se adicionan la fracción XXV del artículo 132 y la fracción XI del artículo 134, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132.- ...

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones

I a XXIV.- ..



XXV.- Contribuir al fomento de las actividades culturales y del **XXV.** Contribuir al fomento de las actividades culturales y del deporte entre sus trabajadores y proporcionarles los equipos y deporte entre sus trabajadores y proporcionarles los equipos y útiles indispensables, así como también, instar al trabajador a útiles indispensables. informarlo de las deudas alimenticias contraídas por éste, en agravio de sus acreedores alimentarios para inscribirlo en el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, en caso contrario, será deudor solidario junto con su trabajador. XXVI a XXVIII.- ... Artículo 134. Son obligaciones de los trabajadores: Artículo 134.- ... I a X. ... XI. Poner en conocimiento del patrón las enfermedades **XI.** Poner en conocimiento del patrón las enfermedades contagiosas contagiosas que padezcan, tan pronto como tengan conocimiento que padezcan, tan pronto como tengan conocimiento de las mismas, asimismo, informar de las deudas o incumplimiento de de las mismas; obligaciones alimenticias, a efecto, de que éste, informe a la autoridad correspondiente o lo inscriba al Registro Público Federal de Deudores Alimentistas, la omisión de tal acto, lo hará acreedor a un despido justificado sin responsabilidad para el patrón y éste, a su vez entregará todo o parte de su liquidación al acreedor alimentista. XII a XIII. ... LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE Artículo Quinto. Se adicionan los artículos 10, 11 y 12 de la Ley NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue.



Artículo 10. Para los efectos de garantizar y promover los derechos **Artículo 10.** Para los efectos de garantizar y promover los derechos contenidos en la presente ley, las autoridades federales, contenidos en la presente ley, incluyendo lo concerniente a del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus alimentos para las y los menores, las autoridades federales, del atribuciones, promoverán las acciones conducentes a Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus proporcionar la asistencia apropiada a madres, padres, tutores o atribuciones, promoverán las acciones conducentes a proporcionar personas responsables para el desempeño de sus facultades. la asistencia apropiada a madres, padres, tutores o personas responsables para el desempeño de sus facultades, de acuerdo a la consulta e informes que proporcione el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas a petición de parte, respecto al incumplimiento o cumplimiento del padre, de la madre o de cualesquiera que tenga bajo su cuidado, menores o mayores discapacitados con la obligación de proporcionar alimentos. **Artículo 11.** Son obligaciones de madres, padres y de todas las Artículo 11. Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes: inscribirse en el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas hasta que los niñas, niños y adolescentes cumplan la mayoría de edad o hasta que concluyan una carrera profesional, arte u oficio; de acuerdo a lo establecido en el Código Civil Federal en sus artículos 301 a 323: A. Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. Para los efectos de este precepto, la alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia en caso de enfermedad y

recreación.



B.

Las normas dispondrán lo necesario para garantizar el cumplimiento de los deberes antes señalados. En todo caso, se preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que ascendientes, padres, tutores y responsables de niñas, niños y adolescentes cumplan con su deber de dar alimentos. Se establecerá en las leyes respectivas la responsabilidad penal para quienes incurran en abandono injustificado.

Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones, impulsarán la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a los ascendientes o tutores responsables que trabajen.

Artículo 12. ...

El hecho de que los padres no vivan en el mismo hogar, no impide que cumplan con las obligaciones que le impone esta ley.

В. ...

Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones, estarán en coordinación con el Registro Público Federal de Deudores Alimentistas para detectar e informar de aquellos que cumplan o incumplan con la obligación de proporcionar alimentos a sus acreedores, teniendo prioridad, los menores de edad, además, impulsarán la prestación de servicios de guardería, así como auxilio y apoyo a los ascendientes o tutores responsables que trabajen.

Articulo 12. Corresponden a la madre y al padre los deberes enunciados en el artículo anterior y consecuentemente, dentro de la familia y en relación con las hijas e hijos, tendrán autoridad y consideraciones iguales.

El hecho de que los padres no vivan en el mismo hogar, no impide que cumplan con las obligaciones que le impone esta ley, en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en el Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Penal Federal, Ley Federal del Trabajo y la presente Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes