

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 3137-2PO2-17

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia y del Código Civil Federal.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dips. Sylvana Beltrones Sánchez, Gloria Himelda Félix Niebla y Azul Etcheverry Aranda.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	27 de abril de 2017.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	25 de abril de 2017.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Derechos de la Niñez, y de Justicia, con opinión de Hacienda y Crédito Público.

II.- SINOPSIS

Crear un Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de Menores de Edad. Dicho Registro estará a cargo de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y en éste se inscribirá a quien, según los criterios legales que establezca cada entidad federativa, sea considerado deudor alimentario moroso de menores de edad.

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: XXIX-P y XXX en relación con los artículos 1º y 4º, párrafo 9º, para la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; X para la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia; y 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 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:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- Incluir el título de la Iniciativa con Proyecto de Decreto, considerando que de conformidad con las reglas de técnica legislativa se formulará de manera genérica y referencial.

La iniciativa 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, el artículo transitorio que señala la entrada en vigor, 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
<p style="text-align: center;">LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTE</p> <p>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:</p> <p>I a XI...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p>	<p>Iniciativa con Proyecto de Decreto</p> <p>Primero. Se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo al artículo 103 y se adiciona una fracción VI, recorriendo la subsecuente del artículo 120 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 103 . Son obligaciones de ...</p> <p>I. a XI. ...</p> <p>En casos de controversia...</p> <p>Las leyes federales...</p> <p>Para el supuesto de que no se garanticen los derechos alimentarios previstos en la fracción I de este artículo, se conformará un Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de Menores de Edad. Dicho Registro estará a cargo de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y en éste se inscribirá a quien, según los criterios legales que establezca cada entidad federativa, sea considerado</p>

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 V....

No tiene correlativo

deudor alimentario moroso de menores de edad.

Asimismo, las entidades federativas deberán establecer las consecuencias de naturaleza civil y penal que deriven del hecho de considerar a una persona como deudor alimentario moroso de menores de edad, especialmente en lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad.

Las entidades deberán dar aviso a la Procuraduría Federal de Protección en términos de las disposiciones administrativas aplicables de cada persona considerada como deudor alimentario moroso de menores de edad.

La Procuraduría Federal de Protección deberá reportar a las Sociedades de Información Crediticia la información relativa a los deudores alimentarios morosos de menores de edad conforme lo establezca la ley de la materia y demás disposiciones que se emitan por las autoridades competentes.

La Procuraduría Federal de Protección cancelará las inscripciones al Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de Menores de Edad por orden judicial o por notificación de la autoridad estatal competente.

Artículo 120 . Sin perjuicio de las atribuciones...

I. a V. ...

VI. Conformar y sistematizar el Registro Nacional de Deudores

<p>VI. ...</p>	<p>Alimentarios Morosos de Menores de Edad y reportar por conducto de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes a las Sociedades de Información Crediticia la información relativa a los deudores alimentarios morosos en términos de la presente ley; y</p> <p>VII. Las demás que establezcan otras disposiciones en relación con la protección de niñas, niños y adolescentes que sean del ámbito de su competencia.</p>
<p style="text-align: center;">LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA</p> <p>Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, se entenderá en singular o plural por:</p> <p>I a XIV. ...</p> <p>XV. Usuario, las Entidades Financieras, las Empresas Comerciales y las Sofomes E.N.R., <i>que proporcionen</i> información o realicen consultas a la Sociedad.</p> <p>Artículo 20.- La base de datos de las Sociedades se integrará con la información sobre operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que le sea proporcionada por los Usuarios. Los Usuarios que entreguen dicha información a las Sociedades deberán hacerlo de manera completa y veraz; asimismo, estarán obligados a señalar expresamente la fecha de origen de los créditos que inscriban y la fecha del primer incumplimiento. Las Sociedades no deberán inscribir por ningún motivo, créditos</p>	<p>Segundo. Se reforma la fracción XV del artículo 2 y se adiciona un párrafo del artículo 20 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 2o . Para los efectos de esta ley...</p> <p>I. al XIV. ...</p> <p>XV. Usuario, las entidades financieras, las empresas comerciales, las Sofomes E.N.R. y demás autoridades a las que las leyes les otorguen la facultad de proporcionar información o realizar consultas a la sociedad.</p> <p>Artículo 20. La base de datos...</p>

cuya fecha de origen no sea especificado por los Usuarios, o cuando éste tenga una antigüedad en cartera vencida mayor a 72 meses. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 23 y 24 de esta Ley.

...

...

...

...

...

No tiene correlativo

En caso de...

Las entidades financieras...

Cuando el cliente...

En el supuesto...

Cuando los clientes...

Dentro de las operaciones de naturaleza análoga a las que se refiere el presente artículo se considerará la información proveniente del Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de Menores de Edad a que se refiere la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

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

Tercero. Se adicionan un párrafo segundo, las fracciones del I al IV de dicho párrafo y un párrafo tercero del artículo 309 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

Artículo 309. El obligado a dar...

manera de ministrar los alimentos.

No tiene correlativo

Aquella persona que incumpla con lo señalado en el párrafo anterior respecto de niños, niñas o adolescentes por un periodo de noventa días se constituirá en deudor alimentario moroso de menores de edad. El juez de lo Familiar observará en todo momento la protección de los derechos procesales y en su caso, ordenará su inscripción en el Registro Nacional de Deudores Alimentarios Morosos de Menores de Edad a que se refiere la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, proporcionando los siguientes datos de identificación del deudor alimentario:

I. Nombre, apellidos, Registro Federal de Contribuyentes y Clave Única del Registro de Población del deudor alimentario moroso;

II. Número de pagos incumplidos y monto del adeudo alimentario;

III. Órgano jurisdiccional que ordena el registro; y

IV. Datos del expediente o causa jurisdiccional de la que deriva su inscripción.

El deudor alimentario moroso que acredite ante el juez que han sido pagados en su totalidad los adeudos a los que se refiere el segundo párrafo del presente artículo, podrá solicitar al mismo la cancelación de la inscripción.

Artículos Transitorios

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 que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente decreto, la federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación del presente decreto. En el mismo plazo establecido, tanto en el ámbito federal como local, se deberá contar con las disposiciones administrativas de carácter general correspondientes así como las disposiciones reglamentarias necesarias, pudiendo preverse la homologación de criterios metodológicos, técnicos y procedimentales, para lo cual podrán coordinarse las autoridades involucradas en términos de la legislación aplicable.

JCHM