ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1582-1CP2-11

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 General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y Reglamentaria del Petróleo.
2. Tema de la Iniciativa.	Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Diputados del Grupo Parlamentario del PVEM.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PVEM.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Comisión Permanente.	12 de enero de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	12 de enero de 2011.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Justicia, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Energía.

II.- SINOPSIS

Establecer que no se aplicará el derecho extranjero cuando las disposiciones causen daños y perjuicios a los bienes nacionales. Incluir en la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas *"es interés de la nación vigilar que las actividades que se lleven a cabo fuera del territorio nacional, no afecten el equilibrio ecológico de la nación y, en caso de una afectación, exigir la reparación del daño"*. Establecer que tendrán la obligación las personas que resulten responsables de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico de la Nación, a causa de obras, operaciones o accidentes, relacionados con actividades de la industria petrolera realizadas fuera del territorio nacional, de ejecutar las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico y están obligados a sufragar sus costos.

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 las siguientes fracciones del artículo 73: XXIX-G, por lo que hace a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y X y XXX en relación con el artículo 27 párrafo 7°, para la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo el Petróleo, 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:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.

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**
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	**Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo** **Artículo Primero.** Se reforman la fracción II del artículo 15 y el párrafo primero del artículo 1915 del Código Civil Federal para quedar como sigue:
Artículo 15.- …	**Artículo 15.** No se aplicará el derecho extranjero:
I. …	**I.** ...
II. Cuando las disposiciones del derecho extranjero o el resultado de su aplicación sean contrarios a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano.	**II.** Cuando las disposiciones del derecho extranjero o el resultado de su aplicación **causen daños y perjuicios a los bienes nacionales, o** sean contrarios a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano.
Artículo 1915.- La reparación del daño *debe consistir a elección del ofendido en el* restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.	**Artículo 1915.** La reparación del daño **causado por actos lícitos o ilícitos referidos en el presente capítulo,** debe consistir **en el** restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o **bien,** en el pago de daños y perjuicios **a los ofendidos.**
… … …	... ...

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE	**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción XVII Bis al artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para quedar como sigue:
ARTÍCULO 15.- …	**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:
I a **XVII.-** …	**I.** a **XVII.** ...
No tiene correlativo	**XVII Bis. Es interés de la nación vigilar que las actividades que se lleven a cabo fuera del territorio nacional, no afecten el equilibrio ecológico de la nación y, en caso de una afectación, exigir la reparación del daño;**
XVIII a **XX.** …	**XVIII.** a **XX.** ...
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO	**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 7o. Bis y se adiciona un párrafo segundo al mismo artículo de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo para quedar como sigue:
ARTICULO 7o. Bis.- Petróleos Mexicanos ejecutará las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico a causa de las obras u operaciones de la industria petrolera y está obligado a sufragar sus costos, cuando sea declarado responsable por resolución de la autoridad competente, en términos de las disposiciones aplicables.	**Artículo 7o. Bis.** Petróleos Mexicanos ejecutará las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico **de la nación** a causa de las obras u operaciones de la industria petrolera y está obligado a sufragar sus costos, cuando sea declarado responsable por resolución de la autoridad competente, en términos de las disposiciones aplicables.

No tiene correlativo	**Tendrá las mismas obligaciones la persona que resulte responsable de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico de la Nación, a causa de obras, operaciones o accidentes, relacionados con actividades de la industria petrolera realizadas fuera del territorio nacional.**
	Transitorios **Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

JCHM