ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0183-1PO1-09

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que crea la Ley General de Paternidad Responsable, y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Augusta Valentina Díaz de Rivera Hernández.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	04 de noviembre de 2009.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	04 de noviembre de 2009.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Atención a Grupos Vulnerables, de Justicia, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública.

II.- SINOPSIS

Crear un ordenamiento con el objeto de proteger el derecho a la filiación y la asistencia económica de los menores, así como el ejercicio de la paternidad responsable y la protección y garantía de los derechos e interés superior de las niñas y los niños para tener nombre y apellido y conocer su origen e identidad, así como a sus padres y madres, a cargo de la Federación y las entidades federativas. Establecer que la filiación de las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio del padre se hará entre otras, por resolución administrativa de reconocimiento de la paternidad o por resolución judicial firme que declare la paternidad. Suprimir del Código Civil Federal, lo relativo a los supuestos de filiación de los hijos nacidos fuera de matrimonio.

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:

CÓDIGO CIVIL FEDERAL (Y FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES)

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	**Decreto por el que se crea la Ley General de Paternidad Responsable, y se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Civil Federal** **Artículo Primero:** Se reforman los artículo 35 y 360, se derogan los artículos 62, 63, 64, 374 y se adicionan dos fracciones II y VII al artículo 369 recorriéndose la numeración de las fracciones todas del Código Civil Federal para quedar como sigue:
Artículo 35.- En el *Distrito Federal*, estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en *los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal*, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.	**Artículo 35.** En el **territorio mexicano,** estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de **hijas e** hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en **el país**, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.
Artículo 62.- *Si el hijo fuere adulterino, podrá asentarse el nombre del padre, casado o soltero, si lo pidiere; pero no podrá asentarse el nombre de la madre cuando sea casada y viva con su marido, a no ser que éste haya desconocido al hijo y exista sentencia ejecutoria que declare que no es hijo suyo.*	**Artículo 62. Se deroga**
Artículo 63.- *Cuando el hijo nazca de una mujer casada que viva con su marido, en ningún caso, ni a petición de persona alguna, podrá el Juez del Registro asentar como padre a otro que no sea el mismo marido, salvo que éste haya desconocido al hijo y exista*	**Artículo 63. Se deroga**

sentencia ejecutoria que así lo declare.	
Artículo 64.- *Podrá reconocerse al hijo incestuoso. Los progenitores que lo reconozcan tienen derecho de que conste su nombre en el acta; pero en ella no se expresará que el hijo es incestuoso.*	**Artículo 64. Se deroga**
Artículo 360.- La filiación de los hijos nacidos fuera de matrimonio resulta, con relación a la madre, del solo hecho del nacimiento. Respecto del padre sólo se establece por el reconocimiento voluntario *o* por una sentencia que declare la paternidad.	**Artículo 360.** La filiación de las **hijas e** hijos nacidos fuera de matrimonio resulta, con relación a la madre, del sólo hecho del nacimiento. Respecto del padre sólo se establece por el reconocimiento voluntario, **por resolución administrativa de reconocimiento de la paternidad y** por una sentencia **ejecutoriada** que declare la paternidad.
Artículo 369.- El reconocimiento de *un* hijo nacido fuera del matrimonio, deberá hacerse de alguno de los modos siguientes:	**Artículo 369.** El reconocimiento de **una hija o** hijo nacido fuera del matrimonio, deberá hacerse de alguno de los modos siguientes:
I ...	I. En la partida de nacimiento, ante el juez del Registro Civil;
No tiene correlativo	**II. Por resolución administrativa del juez del Registro Civil, como resultado positivo de la prueba de ADN;**
II a V	III. Por acta especial ante el mismo juez;
	IV. Por escritura pública;
	V. Por testamento;
	VI. Por confesión judicial directa y expresa.
No tiene correlativo	**VII. Por resolución judicial firme.**

Artículo 374.- *El hijo de una mujer casada no podrá ser reconocido como hijo por otro hombre distinto del marido, sino cuando éste lo haya desconocido, y por sentencia ejecutoria se haya declarado que no es hijo suyo.*	**Artículo 374. Se deroga.**
Artículo Segundo: Se crea la Ley General de Paternidad Responsable, para quedar en los siguientes términos: **Ley General de Paternidad Responsable** • **<u>No se realiza cuadro comparativo por tratarse de un nuevo ordenamiento, sin correlativo vigente.</u>**	
	Artículos Transitorios **Primero.** La presente ley entrará en vigor a los 180 días posteriores al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** En un plazo máximo de seis meses, los Gobiernos estatales deberán formular e iniciar la ejecución de las políticas públicas y campañas sensibles y responsables relativas a la paternidad, según lo dispuesto en esta ley. **Tercero.** En un plazo de 180 días, los gobiernos estatales deberán realizar las modificaciones necesarias a sus legislaciones civiles o familiares y administrativas, así como a las oficinas del Registro Civil y los formatos de actas respectivas para la realización del reconocimiento señalado por esta ley. **Cuarto.** En un plazo de 180 días el gobierno federal emitirá el reglamento de la presente ley.

	Quinto. En un plazo de 360 días el gobierno federal y los gobiernos estatales y el del Distrito Federal deberán instalar el sistema nacional de información sobre obligados alimentarios. **Sexto.** Con el objetivo de que las Procuradurías estatales y la del Distrito Federal puedan equipar los laboratorios, adquirir reactivos, materiales consumibles, equipo y contratar los recursos humanos requeridos para atender la demanda estimada de pruebas de comparación de marcadores genéticos a que esta ley se refiere, la Cámara de Diputados aprobara una partida presupuestaria específica.

NGC