ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1297-1PO2-10

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y adiciona el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Enoé Margarita Uranga Muñoz.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRD.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	04 de noviembre de 2010.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	05 de noviembre de 2010.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

II.- SINOPSIS

Definir el interés superior de la niñez como todas las medidas concernientes a las niñas y los niños, para erradicar su protección irregular que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Establecer que el Estado cuidará que las adopciones que se realicen en todo el país, se otorguen a las personas unidas en matrimonio, concubinato o uniones civiles cuando ambos estén conformes y se acredite que la adopción es benéfica para el menor y que los interesados en obtenerla no realicen conductas que violen los principios previstos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales donde el Estado sea parte, particularmente en materia de Derechos Humanos, como la pena de muerte, y el principio de no discriminación, no hayan sido sancionados por delitos patrimoniales contra el Estado o particulares, y no estén sujetos a procesos, en el país o en el extranjero, por pederastia, complicidad o encubrimiento. El menor o la persona con incapacidad que haya sido adoptado por adopción simple, podrá impugnar derechos y obligaciones que tengan los padres y madres respecto de la persona y bienes de los hijos. El o la adoptante dará nombre y sus apellidos al adoptado o adoptada, salvo que por circunstancias específicas, en el caso de la adopción simple, no se estime conveniente. Incluir los términos “mexicanas”, “extranjeras” y “ciudadanas”.

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 XXX del artículo 73, en concordancia con el artículo 135, por lo que hace a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 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.
- Tomar en consideración, de conformidad con los artículos 133 y 135 constitucionales, que la reforma legal planteada se encuentra subordinada a la previa aprobación de la reforma constitucional simultáneamente contenida en el proyecto de decreto.
- Sustituir en el apartado de artículos transitorios, de conformidad con la estructura del proyecto de decreto, la expresión “Artículo Primero”, por la de “Artículo Único”.

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**
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS **Artículo 4o.** (Se deroga el párrafo primero) … … … … … … **No tiene correlativo**	**Proyecto de Decreto por el que se adicionan los párrafos séptimo y octavo, recorriéndose el orden, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal** **PRIMERO.** Se adicionan los párrafos Séptimo y Octavo recorriéndose en su orden, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: **Artículo 4**.- (…) (…) (…) (…) (…) (…) (…) **El interés superior de la niñez se refiere a todas las medidas concernientes a las niñas y los niños con la finalidad de erradicar su protección irregular que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las**

No tiene correlativo … … ...	**autoridades administrativas o los órganos legislativos.** **En consecuencia, el Estado cuidará que las adopciones de las niñas y niños que se realicen en todo el país, se otorguen a personas adultas mayores de veinticinco años, libres de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos o en su caso las personas unidas en matrimonio, concubinato o uniones civiles cuando ambos estén conformes, siempre y cuando se acredite que la adopción es benéfica para el menor que trata de adoptarse y que los interesados en obtenerla no realicen conductas que promuevan violar los principios consagrados en esta Constitución Política y los Tratados Internacionales donde el Estado sea parte, particularmente en materia de Derechos Humanos, como la pena de muerte, y el principio de no discriminación, no hayan sido sancionados por delitos patrimoniales contra el estado o particulares, y no estén sujetos a procesos, tanto en el país como en el extranjero, por pederastia, complicidad o encubrimiento de ésta.**
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	**Segundo.** Se **reforman** los artículos 390, 391, 394, 410 E y 410 F del Código Civil Federal, para quedar como sigue: **De la Adopción** **Sección Primera**

	Disposiciones Generales
Artículo 390.- El mayor de veinticinco años, *libre* de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, *puede* adoptar uno o más menores o a un incapacitado, aun cuando éste sea mayor de edad, siempre que el adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado y que acredite además:	**390.** El **o la** mayor de veinticinco años, **libres** de matrimonio, en pleno ejercicio de sus derechos, **pueden** adoptar uno o más menores o a un incapacitado, aún cuando éste sea mayor de edad, siempre que **la o** el adoptante tenga diecisiete años más que **la o** el adoptado y que acredite además:
I. …	**I.** (...)
II. *Que la adopción es benéfica para la persona que trata de adoptarse, atendiendo al interés superior de la misma, y*	**II.** Que el **o la** adoptante es persona apta y adecuada para adoptar
III.- Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar.	**III. (...)**
No tiene correlativo	**IV.- No realizar conductas que promuevan violar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los tratados internacionales donde el estado sea parte, particularmente en materia de Derechos Humanos como la pena de muerte, y el principio de no discriminación como la exclusión;** **V. No haber sido sancionado por delitos patrimoniales contra el estado o particulares.** **VI. No estar sujeto a procesos tanto en el país como en el extranjero, por pederastia, complicidad o encubrimiento de ésta.**
Artículo 391.- *El marido y la mujer* podrán adoptar, cuando *los dos* estén conformes en considerar al adoptado como hijo y aunque sólo *uno de los cónyuges* cumpla el requisito de la edad a	**Artículo 391. Las personas unidas en matrimonio, concubinato o uniones civiles** podrán adoptar, cuando **ambos** estén conformes en considerar al adoptado **o la adoptada** como

que se refiere el artículo anterior, pero siempre y cuando la diferencia de edad entre cualquiera de los adoptantes y el adoptado sea de diecisiete años cuando menos. Se deberán acreditar además los requisitos previstos en las fracciones del artículo anterior.	hijo **o hija** y aunque sólo **una de ellas** cumpla el requisito de la edad a que se refiere el artículo anterior, pero siempre y cuando la diferencia de edad entre cualquiera de los adoptantes y el adoptado **o la adoptada** sea de diecisiete años **de edad** cuando menos. Se deberán acreditar, además, los requisitos previstos en las fracciones del artículo anterior.
Artículo 394.- El menor o la persona con incapacidad que haya sido adoptado bajo la forma de adopción simple, podrá impugnar la adopción dentro del año siguiente a la mayoría de edad o a la fecha en que haya desaparecido la incapacidad.	**Artículo 394.** El menor o la persona con incapacidad que haya sido adoptado bajo la forma de adopción simple, podrá impugnar la adopción dentro del año siguiente a la mayoría de edad o a la fecha en que haya desaparecido la incapacidad, **derechos y obligaciones que tienen los padres y madres respecto de la persona y bienes de los hijos. El o la adoptante dará nombre y sus apellidos al adoptado o adoptada, salvo que por circunstancias específicas, en el caso de la adopción simple, no se estime conveniente.**
	De la Adopción Internacional
Artículo 410 E.- La adopción internacional es la promovida por ciudadanos de otro país, con residencia habitual fuera del territorio nacional; y tiene como objeto incorporar, en una familia, a un menor que no puede encontrar una familia en su propio país de origen. Esta adopción se regirá por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de este Código.	**Artículo 410 E.** La adopción internacional es la promovida por **ciudadanas y** ciudadanos de otro país, con residencia habitual fuera del territorio nacional; y tiene como objeto incorporar, en una familia, a un menor que no puede encontrar una familia en su propio país de origen. Esta adopción se regirá por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de este código.
Las adopciones internacionales siempre serán plenas.	
La adopción por extranjeros es la promovida por ciudadanos de otro país, con residencia permanente en el territorio nacional. Esta adopción se regirá por lo dispuesto en el presente Código.	La adopción por **extranjeras o** extranjeros es la promovida por **ciudadanas o** ciudadanos de otro país, con residencia permanente en el territorio nacional. Esta adopción se regirá por lo dispuesto

Artículo 410 F.- En igualdad de circunstancias se dará preferencia en la adopción a mexicanos sobre extranjeros.	en el presente código. **Artículo 410 F.** En igualdad de circunstancias se dará preferencia en la adopción a **mexicanas o** mexicanos sobre **extranjeras o** extranjeros.
	Transitorios **Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

LAL