

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1887-2PO2-11

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal y expide la Ley de Adopción.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Mirna Lucrecia Camacho Pedrero.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	17 de marzo de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	22 de febrero de 2011.
7. Turno a Comisión.	Justicia con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública y de la Comisión Especial para la Familia.

II.- SINOPSIS
<p>Crear un ordenamiento jurídico que proteja el derecho a la adopción de las niñas y los niños, el cual establezca las bases y modalidades para velar por el interés superior de la infancia y proteger los derechos de las niñas, niños e incapaces a vivir en un núcleo familiar, como el espacio primordial de desarrollo a través del procedimiento de adopción, cuando ello no puede ser proporcionado por la familia de origen y deberán observarse las garantías que reconocen a los menores de edad, sancionando cualquier tipo de discriminación o concepto estereotipado de género. Podrán adoptar las personas mayor de 25 años, libres de matrimonio, cónyuges o concubinos en pleno ejercicio de sus derechos, a uno o más personas menores de edad o a un incapacitado, aún cuando éste sea mayor de edad, siempre que la persona adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado. Crear a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia, un registro nacional de personas solicitantes de adopción y de personas menores de edad en situación de adopción, así como obligar a los sistemas estatales a informar y actualizar los datos de este registro, para dar transparencia y celeridad a los procedimientos de adopción.</p>

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 y conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal, por lo que se sugiere se revise cuidadosamente la facultad de expedir una Ley de Adopción. Asimismo, 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.
- Sustituir en el apartado de Artículos de Instrucción, y en particular el Segundo artículo de instrucción, de conformidad con la estructura del proyecto de decreto, la expresión “Se Crea”, por la de “Se expide”.

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 reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Civil Federal y se crea la Ley de Adopción
<p>Artículo 23.- La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero los incapaces <i>pueden</i> ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.</p> <p>Artículo 55.- Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, <i>en su defecto</i>, los maternos, dentro de los <i>seis meses</i> siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.</p> <p>Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene <i>el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar</i></p>	<p>Artículo Primero: Se reforman y adicionan los artículos 23, 55, 293, 323 ter, 390,391, 399, 400, 402, 404, 405, 410 A y 410 E y se derogan los artículos 295, 394 y 410D del Código Civil Federal para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 23. La minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; los niños y las niñas deberán ser escuchados en las actuaciones judiciales que los afecten, atendiendo el interés superior del menor; pero los incapaces, entendido como aquellas personas que no tienen capacidad de comprender el significado del hecho, sólo podrán ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.</p> <p>Artículo 55. Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos o maternos, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.</p> <p>Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación la tiene el titular de la casa habitación en donde haya</p>

el alumbramiento, *si éste ocurrió fuera de la casa paterna.*

...

Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento conforme a las disposiciones relativas.

Artículo 293...

En el caso de la adopción plena, se equiparará al parentesco por consanguinidad aquél que existe entre el adoptado, el adoptante, los parientes de éste y los descendientes de aquél, como si el adoptado fuera hijo consanguíneo.

Artículo 295.- El parentesco civil es el que nace de la adopción simple y sólo existe entre adoptante y adoptado.

Artículo 323 Ter...

Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves, que de manera reiterada ejerza un miembro de la familia en contra de otro integrante de la misma, que atente contra su integridad física, psíquica o ambas independientemente de que pueda producir o no lesiones; siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio y exista una relación de parentesco, matrimonio o concubinato.

tenido lugar el alumbramiento.

...

Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento **de manera gratuita y sin discriminación alguna, prestando especial atención y apoyo a las personas indígenas y a quienes vivan en ciudades remotas,** conforme a las disposiciones relativas.

Artículo 293. El parentesco de consanguinidad es el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor.

Se equiparará al parentesco por consanguinidad aquél que existe entre el adoptado, el adoptante, los parientes de éste y los descendientes de aquél, **en todos los casos de adopción, por lo que se deberá registrar al adoptado con los apellidos de la o las personas adoptantes.**

Artículo 295. Se deroga

Artículo 323 Ter. ...

Queda prohibido el castigo corporal en el seno de la familia, las escuelas, las instituciones penales y cualesquiera otros centros relacionados con la guarda y custodia de la infancia temporal o permanente.

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:

I. Que tiene medios bastantes para proveer a la subsistencia, la educación y el cuidado de la persona que trata de adoptarse, como hijo propio, *según las circunstancias de la persona que trata de adoptar;*

II...

III. Que el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar.

...

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 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.

Artículo 390. ...

I. Que tiene medios bastantes para proveer a la subsistencia, **la alimentación**, la educación, **el esparcimiento** y el cuidado **con calidad de vida** de la persona que trata de adoptarse, como hijo propio,

II. ...

III. Que **los adoptantes o** el adoptante es persona apta y adecuada para adoptar, **para lo que acreditará que goza de buena salud psíquica y física, que no ha sido condenada por delito grave y que esta libre de antecedentes de violencia familiar.**

Cuando circunstancias especiales lo aconsejen, el juez puede autorizar la adopción de dos o más incapacitados o de menores e incapacitados simultáneamente.

Artículo 391. Los cónyuges y concubinos podrán adoptar, cuando los dos estén conformes en considerar al adoptado como hijo **o hija** y aunque sólo uno de los cónyuges 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 sea de diecisiete años cuando menos. Se deberán acreditar además los requisitos previstos en las fracciones del artículo anterior. **En el caso de un vínculo de parentesco consanguíneo con el menor, los hermanos también tendrán el**

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 399.- El procedimiento para hacer la adopción será fijado en el Código de Procedimientos Civiles.

Artículo 400...

No tiene correlativo

Artículo 402...

No tiene correlativo

Artículo 404.- La adopción simple podrá convertirse en plena, debiendo obtenerse el consentimiento del adoptado, si éste hubiere cumplido doce años. Si fuere menor de esa edad se

derecho de adopción.

Artículo 394. (Derogado)

Artículo 399. El procedimiento **administrativo y judicial** para obtener la adopción será **gratuito, por lo que no mediará compensación económica alguna.**

Artículo 400. Tan luego como cause ejecutoria la resolución judicial que se dicte autorizando una adopción, quedará ésta consumada.

El DIF proporcionará al adoptante o adoptantes asesoría y capacitación sobre los alcances psíquicos, afectivos y jurídicos que la adopción les implica y establecerá los mecanismos de examen, vigilancia y seguimiento de las adopciones.

Artículo 402. Los derechos y obligaciones que nacen de la adopción simple, así como el parentesco que de ella resulte se limitan al adoptante y al adoptado, excepto en lo relativo a los impedimentos de matrimonio, respecto de los cuales se observará lo que dispone el artículo 157.

Sólo procederá la adopción simple cuando el adoptado sea persona mayor de edad.

Artículo 404. La adopción simple podrá convertirse en plena, con el consentimiento del adoptado.

requiere el consentimiento de quien hubiese consentido en la adopción, siempre y cuando sea posible obtenerlo; de lo contrario el juez deberá resolver atendiendo al interés superior del menor.

Artículo 405.- La adopción simple puede revocarse:

I. Cuando las dos partes convengan en ello, *siempre que el adoptado sea mayor de edad. Si no la fuere, se oirá a las personas que prestaron su consentimiento conforme al artículo 397, cuando fueren de domicilio conocido, y a falta de ellas, al representante del Ministerio Público y al Consejo de Tutelas;*

II y III...

Artículo 410 A...

...

No tiene correlativo

Artículo 410 D.- *No pueden adoptar mediante adopción plena, las personas que tengan vínculo de parentesco consanguíneo con el menor o incapaz.*

Artículo 410 E.- La adopción internacional es la promovida por *ciudadanos de otro país, con residencia habitual fuera del*

Artículo 405. La adopción simple puede revocarse:

I. Cuando las dos partes convengan en ello. Si no **existiere acuerdo** , se oirá a las **partes** y al representante del Ministerio Público y al Consejo de Tutelas;

II. Por ingratitud del adoptado.

Artículo 410 A. ...

...

La adopción plena es irrevocable, salvo en los casos previstos en el Título Octavo del Código Penal Federal de los Delitos contra el Libre Desarrollo de la Personalidad, o por el abandono del adoptado.

Todas las adopciones en que el adoptado sea menor de edad o incapaz serán plenas.

Artículo 410 D. (Derogado)

Artículo 410 E. La adopción internacional es la promovida **por una persona o personas** 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 registrará por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de *este Código*.

...

...

territorio nacional, y tiene por objeto incorporar, en una familia, a un menor **o incapaz con residencia habitual en territorio nacional**.

Esta adopción se registrará por los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano y, en lo conducente, por las disposiciones de **la Ley de Adopción**.

Las adopciones internacionales siempre serán plenas.

Artículo segundo: Se crea la Ley de Adopción, para quedar en los siguientes términos

Ley de Adopción

- **No se realiza cuadro comparativo por tratarse de un nuevo ordenamiento, sin correlativo vigente.**

Transitorios

Primero. La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. A los asuntos de adopción de personas menores de edad que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de la presente ley les serán aplicables todas las disposiciones de ésta.

Tercero. Los plazos para efectos de esta ley, correrán en días hábiles, salvo las excepciones que la ley establezca.

Cuarto. En un marco de coordinación, las legislaturas de los

estados promoverán las reformas necesarias en su respectiva legislación, para la implementación de los lineamientos establecidos en la presente Ley, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la misma.

Quinto. Los Poderes Ejecutivos locales y el federal emitirán los reglamentos del Consejo Técnico de Adopción a que se refiere esta ley, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Sexto. Se derogan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de adopción, en lo que se opongan a la presente ley.

Séptimo . Los Estados Unidos Mexicanos promoverán la firma y ratificación de convenios bilaterales, a tenor del artículo 39.2 de la Convención de La Haya de 1993, buscando, entre los dos Estados parte involucrados, un margen más de seguridad, transparencia, cooperación y agilidad en materia de adopción internacional. Estos acuerdos contribuyen, además, a una posible solución con respecto al tráfico de menores, atendiendo a la cooperación.

GTR