ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1409-2PO1-19

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona los artículos 273 y 422 Bis del Código Civil Federal.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Ricardo de la Peña Marshall
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PES
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	30 de abril de 2019.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	23 de abril de 2019.
7. Turno a Comisión.	Justicia.

II.- SINOPSIS

Fijar en el convenio de divorcio la cláusula en la que los cónyuges se comprometan al hacerse cargo de sus hijos, la cláusula en la que se comprometan a asistir junto con sus hijos, a una sesión valorativa con un psicólogo y sancionar su incumplimiento.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.

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

La iniciativa, cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que son los siguientes:

Encabezado o título de la propuesta; Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; Problemática desde la perspectiva de género, en su caso; Argumentos que la sustenten; Fundamento legal; Denominación del proyecto de ley o decreto; Ordenamientos a modificar; Texto normativo propuesto; Artículos transitorios; Lugar; Fecha, y Nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
CODIGO CIVIL FEDERAL	**Decreto por el que se reforma el artículo 273 y se adiciona el 422 Bis al Código Civil Federal** **Primero.** Se **reforma** el artículo 273 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:
Artículo 273.- Los cónyuges que se encuentren en el caso del último párrafo del Artículo anterior, están obligados a presentar al Juzgado un convenio en que se fijen los siguientes puntos:	**Artículo 273.** Los cónyuges que se encuentren en el caso del último párrafo del Artículo anterior, están obligados a presentar al Juzgado un convenio en que se fijen los siguientes puntos:
I. a V. ...	**I.** a **V.** ...
No tiene correlativo	**VI. Cláusula en la que ambos cónyuges se comprometan, que al hacerse cargo de sus hijos, se abstendrán de realizar comportamientos, que induzcan a los menores, a notar una falsa representación de la realidad, con el objetivo de generar violencia o rechazo entre las relaciones que estos tienen con quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como con los demás miembros de su familia.**
No tiene correlativo	**VII. Cláusula en la que ambos cónyuges, se comprometan a asistir junto con sus hijos, a una sesión valorativa con un psicólogo, con el objetivo de hacer una evaluación de la condición psicológica de los padres y el menor. El especialista deberá entregar un informe en el que declare las condiciones psicológicas en que se encuentran, y de así requerirlo, indicar**

	si se requiere de más sesiones y los motivos que sustentan esta afirmación. Dicho informe deberá ser entregado junto con el presente convenio.
No tiene correlativo	**En caso de incumplimiento de esta fracción, así como de la precedente, será aplicable la sanción descrita en el artículo 422 Bis del presente ordenamiento**.
	Segundo. Se **adiciona** el artículo 422 Bis al Código Civil Federal, para quedar como sigue:
No tiene correlativo	**Artículo 422 Bis. Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, deben respetar el criterio propio que se han formado los menores respecto de su entorno, por lo que tienen la obligación de abstenerse de realizar conductas que vicien este criterio e induzca a los menores a notar una falsa representación de la realidad acerca de las relaciones que tienen con quienes ejercen su patria potestad, tutela o guarda y custodia y los demás miembros de su familia, con el objetivo de generar violencia o rechazo entre éstos.** **En caso de detectarse que quien ejerce la patria potestad, tutela o guarda y custodia o los demás miembros de la familia, realizan las conductas descritas en el párrafo anterior, el juez deberá apercibirlo, por única ocasión, para que deje de cometer estos comportamientos. Si la persona reincidiera en**

No tiene correlativo	**estas conductas, por orden del juez, deberá ser canalizado a terapia psicológica, que podrá ser por una institución pública o privada, que durará el tiempo necesario que el especialista considere que ya es apto de tener a su cuidado a un menor.** **Cuando el especialista considere que la persona es apta psicológicamente para ejercer la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como convivir y tener bajo su cuidado a niñas, niños o adolescentes, emitirá un informe de término, que deberá indicar los avances que tuvo durante las sesiones. Bajo estas circunstancias no se le quitará la guarda y custodia del menor, siempre que deje de cometer estas conductas y acate la orden judicial de tomar terapia psicológica, de lo contrario o en caso de reincidencia, al verse en riesgo el interés superior del menor, solo se podrá convivir con los niños, niñas y adolescentes, con supervisión especializada, por lo que el juez deberá ordenar la intervención del Centro de Convivencia Familiar Supervisada (Cecofam) y conferir la guarda y custodia del menor a la persona que es más apta para hacerlo.** **En caso de ser una institución privada quien emita el informe de término, lo escrito deberá de ser corroborado, por una institución de Salud Pública, las cuales deberán de contar con programas especializados para tratar estas situaciones**

	Transitorio **Artículo Único**. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.