

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: M016-2PO3-21

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA MINUTA	
1. Nombre de la Minuta.	Que reforma los artículos 275, 283, 411, 417 y 444 del Código Civil Federal, devuelta para los efectos de la fracción d) del artículo 72 constitucional.
2. Tema principal de la Minuta.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa ante la Cámara de Diputados.	Dip. Karina Labastida Sotelo.
4. Grupo Parlamentario al que pertenece.	PAN.
5. Fecha de presentación ante la Cámara de Diputados.	27 de febrero de 2014.
6. Fecha de aprobación del dictamen en la Cámara de Diputados.	15 de diciembre de 2014.
7. Fecha de presentación ante la Cámara de Senadores.	03 de abril de 2015, para los efectos de la fracción a) del artículo 72 constitucional.
8. Fecha de aprobación del dictamen en la Cámara de Senadores.	23 de marzo de 2021.
9. Fecha de devolución a la Cámara de Diputados.	25 de marzo de 2021, para los efectos de la fracción d) del artículo 72 constitucional.
10. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	25 de marzo de 2021.
11. Turno a Comisión.	Justicia.

II.- SINOPSIS

La Cámara de Senadores propone el desechamiento total previsto en el Apartado D, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la disposición que reconocía la alienación parental fue derogada.

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 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 2º 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 minuta 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	MINUTA APROBADA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS	DICTAMEN A LA MINUTA APROBADO POR LA CÁMARA DE SENADORES
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 275, 283, 411, 417 Y 44 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL. Artículo Único.- Se reforman los artículos 275, 283, 411, 417 y se adiciona el artículo 444 Ter del Código Civil Federal, para quedar como sigue:	POR EL QUE SE DESECHA LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 275, 283, 411, 417 Y 444 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL
Artículo 275.- ... No tiene correlativo	Artículo 275.- Mientras que se decrete el divorcio, el juez autorizará la separación de los cónyuges de una manera provisional, y dictará las medidas necesarias para asegurar la subsistencia de los hijos a quienes hay obligación de dar alimentos. Durante la tramitación del divorcio o bien cualquier procedimiento donde se encuentren inmersos los derechos de los infantes respecto de sus ascendientes, éstos deberán abstenerse de llevar a cabo cualquier conducta de alienación parental de las contenidas en el artículo 411 de este Código.	(Desechamiento total)

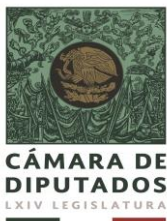
Artículo 283.- La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación, según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará de los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los menores, para evitar conductas de violencia familiar o cualquier otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el menor.

La protección para los menores incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los actos de violencia familiar, las cuales *podrán ser* suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Artículo 283.- La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación, según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará de los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los menores, para evitar conductas de violencia familiar, **alienación parental** o cualquier otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el menor, **decretando las medidas necesarias para prevenir o erradicar las conductas de alienación parental.**

La protección para los menores incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los actos de violencia familiar, las cuales **serán** suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 94 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

No tiene correlativo	El juez, ante la manifestación expresa o presunción de conductas de alienación parental, ordenará a evaluación psicológica correspondiente, decretando en consecuencia las medidas terapéuticas conducentes para que el grupo familiar en conflicto sea valorado inmediatamente por las especialistas correspondientes, y dependiendo del grado de alienación manifestado, decretará las providencias judiciales correspondientes con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores. Para estos efectos, los padres tendrán la obligación de colaborar en el cumplimiento de las medidas que sean determinadas, pudiendo el juez hacer uso de los medios de apremio que establezca la ley adjetiva civil, con la facultad, en caso de ser necesario, de variar temporalmente la custodia o modificar la convivencia previamente establecidas.	
Artículo 411.- ...	Artículo 411.- En la relación entre ascendientes y descendientes debe imperar el respeto y la consideración mutuos, cualquiera que sea su estado, edad y condición.	



No tiene correlativo	Quienes ejerzan la patria potestad, debe mantener en caso de ser benéfico, inalterable el derecho a una sana convivencia e integración entre los infantes y sus ascendientes, por lo que cada uno de ellos deberá evitar cualquier conducta de alienación parental.	
No tiene correlativo	Se entiende por alienación parental cualquier tipo de manipulación respecto de los hijos menores de edad, tendientes a transformar la conciencia de éstos con objeto de impedir, obstaculizar o destruir las relaciones parentales o la debida integración familiar con el progenitor no custodio.	
Artículo 417.- ... No podrán impedirse, sin justa causa, las relaciones personales entre el menor y sus parientes. En caso de oposición, a petición de cualquiera de ellos, el juez de lo familiar resolverá lo conducente en atención al interés superior <i>del menor</i>. Sólo por mandato judicial podrá limitarse,	Artículo 417.- Los que ejercen la patria potestad, aun cuando no tengan la custodia, tienen el derecho de convivencia con sus descendientes, salvo que exista peligro para éstos. No podrán impedirse, sin justa causa, las relaciones personales entre el menor y sus parientes. En caso de oposición, a petición de cualquiera de ellos, el juez de lo familiar resolverá lo conducente en atención al interés superior de la infancia. Sólo por mandato judicial podrá limitarse,	

suspenderse o perderse el derecho de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, así como en los casos de suspensión o pérdida de la patria potestad, conforme a las modalidades que para su ejercicio se establezca en el convenio o resolución judicial. No tiene correlativo	suspenderse o perderse el derecho de convivencia a que se refiere el párrafo anterior, así como en los casos de suspensión o pérdida de la patria potestad, conforme a las modalidades que para su ejercicio se establezca en el convenio o resolución judicial. De acuerdo a la gravedad de alienación, el juez deberá tomar las medidas necesarias para la sana reintegración familiar, las cuales pueden consistir desde provisiones terapéuticas, modificaciones a la forma y términos en que se desarrolla la convivencia hasta incluso la variación de la guarda y custodia, así como la sanción referida en el artículo 444 Ter de este Código.	
No tiene correlativo	Artículo 444 Ter. La patria potestad podrá limitarse temporal o definitivamente para el ejercicio de ciertos derechos como lo son, de convivencia, custodia, participación en toma de decisiones en relación a la atención médica e intervención quirúrgica del menor, autorización para la tramitación de su pasaporte o visa, entre otros; en atención al interés superior y también cuando así lo considere necesario el juzgador, en los	

No tiene correlativo	casos de alienación parental, para llevar a cabo las medidas que se estimen necesarias para lograr la sana integración familiar. Asimismo, podrá suspenderse temporalmente, al totalidad de los derechos que derivan de la patria potestad, cuando el que la ejerza, incurra en alguno de los siguientes supuestos: I. sea condenado con pena de prisión siempre que el menor no figure como víctima en el delito cometido; II. presente algún tipo de discapacidad física o mental que torne imposible el cumplimiento de sus deberes parentales, hasta en tanto recobre su entera capacidad; III. por abandono del menor durante un plazo de más de 180 días naturales, aun cuando con se comprometa sus salud, seguridad o moralidad; IV. Presente conductas de alienación parental, y V. En todas aquellas causas que el juzgador considere necesarias en atención al interés superior del menor.	
------------------------------------	--	--

	Transitorio Único. El presente Decreto entrará en vigor un día después de su publicación en el diario Oficial de la Federación.	
--	--	--

Berenice Martínez