

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0903-1PO1-21

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal; de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y del Código Penal Federal, para prohibir los matrimonios infantiles.
2.- Tema de la Iniciativa.	Grupos Vulnerables y Justicia.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Karen Michel González Márquez e integrantes del Grupo Parlamentario PAN.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PAN
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	15 de diciembre de 2021.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	09 de diciembre de 2021.
7.- Turno a Comisión.	Unidas de Justicia, y de Derechos de la Niñez y Adolescencia.

II.- SINOPSIS

Prohibir los matrimonios infantiles. Incrementar la edad mínima para contraer matrimonio de quince a dieciocho años. Además, establece que a las personas mayores de edad que obliguen a uno o más menores de edad a contraer matrimonio, por medio de la violencia física o moral, amenazas o de cualquier otra forma, en contra de la voluntad del o los menores, se les impondrá hasta cinco años de prisión y de 180 a 360 días multa.

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 XXI, del artículo 73, así como en las fracciones XXIX-P y XXXI del artículo 73 en relación con los artículos 1º y 4º, párrafo 9º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al Código Civil Federal, es de destacar que, 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 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:

- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, utilizar puntos suspensivos para aquéllos apartados cuyo contenido subsiste integralmente (evitando reproducir textualmente).

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 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, nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>Artículo 148.- Para contraer matrimonio es necesario haber cumplido dieciocho años de edad.</p> <p>Artículo 156. ...</p>	<p>DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL</p> <p>PRIMERO. Se reforman : el artículo 148; la fracción I del artículo 156; y el artículo 265, todos del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 148.- Para contraer matrimonio es necesario haber cumplido dieciocho años de edad. Bajo ninguna circunstancia será lícito ni válido, un matrimonio entre menores de edad o un menor de edad y un adulto. No procederá en esos casos, la invocación de los usos y costumbres a los que tienen derecho los pueblos y comunidades indígenas. En caso de que por cualquier circunstancia se llegare a realizar ese tipo de matrimonios, los mayores de edad involucrados, incluidos los padres, tutores, familiares y las autoridades, serán responsables penalmente.</p> <p>Artículo 156.- Son impedimentos para celebrar el contrato de matrimonio:</p>

I. La falta de edad requerida por la ley;

II. a X. ...

...

Artículo 265.- *Los que infrinjan el artículo anterior, así como los que siendo mayores de edad contraigan matrimonio con un menor, incurrirán en las penas que señale el Código de la materia.*

I. La falta de edad requerida por la ley. **En los Estados Unidos Mexicanos están prohibidos los matrimonios entre personas menores de dieciocho años sin importar la denominación que se les dé ;**

II. a X. ...

...

Artículo 265. **Las personas** que infrinjan el artículo anterior, así como **las personas** mayores de edad **que** contraigan matrimonio con un menor, **conforme a lo dispuesto por el artículo 148 de este Código,** incurrirán en las penas que señale el Código **Penal Federal .**

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 13. ...

I. a XVIII. ...

SEGUNDO. Se **reforman** las fracciones XIX y XX del artículo 13; y el artículo 45; y, se **adiciona** la fracción XXI del artículo 13, todos de la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,** para quedar como sigue:

Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. a XVIII. ...

<p>XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y</p> <p>XX. Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.</p> <p style="text-align: center;">No tiene correlativo</p> <p>...</p> <p>Artículo 45. Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años.</p>	<p>XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes;</p> <p>XX. Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, y</p> <p>XXI. Derecho a una vida libre de todo tipo de exclusión, discriminación y violencia, particularmente de la violencia sexual y de género. En el caso de las niñas y adolescentes, el derecho a vivir su infancia y adolescencia sin embarazos forzados.</p> <p>...</p> <p>Artículo 45. Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años. En los Estados Unidos Mexicanos están prohibidos los matrimonios infantiles sin importar la denominación que se les dé. La transgresión a esta prohibición será castigada conforme al Código Penal Federal.</p>
<p>CÓDIGO PENAL FEDERAL</p>	<p>TERCERO. Se reforma el primer párrafo del artículo 261; el artículo 262; el artículo 266; y, se adiciona el artículo 279 Bis; todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:</p>

Artículo 261. A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de *quince* años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días multa.

...

Artículo 262. Al que tenga cópula con persona *mayor de quince años* y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño, se le aplicará de tres meses a cuatro años de prisión.

Artículo 266. Se equipara a la violación y se sancionará de ocho a treinta años de prisión:

I. Al que sin violencia realice cópula con persona menor de *quince años* de edad;

II.- ...

III. ...

...

Artículo 261. A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de **dieciocho** años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días multa.

Si se hiciera uso de violencia, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.

Artículo 262. Al que tenga cópula con persona **menor de dieciocho**, obteniendo su consentimiento por medio de engaño, se le aplicará de tres meses a cuatro años de prisión.

Artículo 266. Se equipara a la violación y se sancionará de ocho a treinta años de prisión:

I. Al que sin violencia realice cópula con persona menor de **dieciocho** años de edad;

II. ...

III. ...

Si se ejerciera violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentará hasta en una mitad.

<p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 279 Bis. A la o las personas mayores de edad que obliguen a uno o más menores de edad a contraer matrimonio, por medio de la violencia física o moral, amenazas o de cualquier otra forma, en contra de la voluntad del o los menores, se les impondrá hasta cinco años de prisión y de 180 a 360 días multa. La invocación de los usos y costumbres a los que tienen derecho los pueblos y comunidades indígenas no será atenuante de la pena.</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIO</p> <p>ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Ana Cuellar.