

## ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0179-2PO1-22

### I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

<b>1.- Nombre de la Iniciativa.</b>	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de contacto transfronterizo directo.
<b>2.- Tema de la Iniciativa.</b>	Justicia.
<b>3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.</b>	Dip. Vicente Alberto Onofre Vázquez.
<b>4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.</b>	Morena.
<b>5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.</b>	09 de febrero de 2022.
<b>6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.</b>	09 de febrero de 2022.
<b>7.- Turno a Comisión.</b>	Unidas de Derechos de la Niñez y Adolescencia y de Justicia.

### II.- SINOPSIS

Incluir que en caso de separación de quienes ejercen la patria potestad, y residan en países diferentes, las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a mantener relaciones personales y contacto transfronterizo directo con ambos padres, excepto en los casos en que se determine que es contrario al interés superior de la niñez. Indicar que, cuando una niña, niño o adolescente sea trasladado o retenido en territorio nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con las autoridades competentes deberán garantizar los derechos de visita y contacto transfronterizo y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada.

### **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 las fracciones XXIX-P y XXXI del artículo 73, en relación con los artículos 1º y 4º, párrafo noveno, para la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para legislar en materia del Código Civil Federal.

#### **CÓDIGO CIVIL FEDERAL**

Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de las y los legisladores de los Estados.

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, y el 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior de la Ciudad de México 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 para la Ciudad de México el concepto de "municipio libre", implantado en el artículo 115 y 116 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización de la Ciudad de México como dependencia directa de la Presidencia de la República.

De acuerdo a 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 a la Ciudad de México, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno de la Ciudad de México 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 de la Ciudad de México 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 la Ciudad de México, 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 aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en 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.

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, 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:

- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término "Iniciativa con Proyecto de Decreto", toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.

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><b>CÓDIGO CIVIL FEDERAL.</b></p> <p><b>Artículo 417.- ...</b></p> <p>...</p>	<p><b>PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO TERCERO AL ARTÍCULO 417 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y SE ADICIONA UN ARTÍCULO 25 BIS A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.</b></p> <p><b>PRIMERO.</b> Se adiciona un párrafo tercero al artículo 417 de Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 417.-</b> 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.</p> <p>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 del menor. 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.</p> <p><b>En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad, y residan en países diferentes, las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a mantener</b></p>



<p><b>No tiene correlativo</b></p>	<p><b>relaciones personales y contacto transfronterizo directo y de modo regular con ambos padres, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales y demás disposiciones aplicables.</b></p>
<p><b>LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.</b></p> <p><b>No tiene correlativo</b></p> <p><b>No tiene correlativo</b></p>	<p><b>SEGUNDO.</b> Se adiciona el artículo 25 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 25 Bis. Niñas, niños y adolescentes cuyas familias estén separadas y los padres residan en países diferentes, tendrán derecho a mantener relaciones personales y contacto directo y de modo regular con ambos padres, excepto en los casos en que el órgano jurisdiccional competente determine que ello es contrario al interés superior de la niñez, de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales y demás disposiciones aplicables.</b></p> <p><b>En los casos de traslados y retención de niñas, niños y adolescentes fuera del territorio nacional, la persona interesada podrá iniciar el proceso ante los órganos jurisdiccionales en el que se garantice el efectivo ejercicio de los derechos de visita y contacto transfronterizo.</b></p> <p><b>Cuando una niña, niño o adolescente sea trasladado o retenido en territorio nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores en coordinación con las</b></p>



**No tiene correlativo**

**No tiene correlativo**

**autoridades competentes en materia jurisdiccional deberán garantizar los derechos de visita y contacto transfronterizo y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, de conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales y demás disposiciones aplicables.**

**Las autoridades deberán buscar una solución amigable entre las partes, y en caso, de que las partes no acuerden una solución, la autoridad judicial deberá regular el derecho de contacto transfronterizo y visitas en su sentencia, para tales efectos deberá considerar como elementos mínimos: la edad, necesidades y costumbres de los menores involucrados, el tipo de relación que mantienen con el progenitor, los orígenes del conflicto familiar, la disponibilidad y personalidad de los progenitores, la distancia geográfica entre la residencia habitual de los menores y la del progenitor que tiene visitas, determinar la necesidad de que esté presente una tercera persona, y, en general, cualquier otro factor que permita al juzgador discernir qué régimen de convivencia sería más benéfico para los menores involucrados, incluidos los medios de comunicación electrónica. Para tal efecto, podrán requerir la colaboración de la autoridad central del país de que se trate, a fin de obtener información o supervisar las medidas preventivas que se hayan dictado, en términos de los instrumentos internacionales en la materia.**



<p><b>No tiene correlativo</b></p>	<p><b>La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá, a través de una solicitud de cooperación internacional, coadyuvar para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de visita.</b></p>
	<p><b>TRANSITORIO.</b></p> <p><b>ÚNICO.</b> El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

*Irais Soto. Glez.*