

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0670-2PO1-22

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas y del Código Civil Federal.
2.- Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. María del Carmen Zúñiga Cuevas.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Morena.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	29 de marzo de 2022.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	23 de marzo de 2022.
7.- Turno a Comisión.	Derechos Humanos y de Justicia

II.- SINOPSIS

Establecer que cuando existan menores de edad de familiares de personas desaparecidas tendrán además de los derechos contenidos en otros ordenamientos legales, derecho de custodia y representación por algún familiar, de permanencia o acceso a programas sociales o gubernamentales, a la educación, a la salud y la seguridad social y los demás que sean en favor del interés superior del menor.

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.

Por lo que hace a la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, el derecho 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, inciso a) del artículo 73, todos los anteriores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 requeridos en la práctica parlamentaria establecidos en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

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.

No tiene correlativo

ordenar, que los menores o incapaces queden a cargo del familiar colateral o ascendiente en línea recta hasta el segundo grado, que lo solicite y que tenga a los mismos bajo sus cuidados y atenciones, el tribunal, junto con un representante social habrá de cerciorarse de las condiciones en las que los menores o incapaces se encuentran y otorgará un plazo de 60 días para que el solicitante, inicie procedimiento de guarda y custodia o tutela respectivo, y será prorrogable hasta por un término igual, transcurrido dicho plazo el depósito de menor o incapaz dejará de surtir sus efectos.

II. Derecho de permanencia o acceso a programas sociales o gubernamentales.

Las autoridades en el ámbito de sus competencias, las coordinaciones o encargados de programas sociales, garantizaran el acceso o permanencia a los programas sociales en materia de salud, seguridad social, becas, apoyos económicos, educativos, enfocados al bienestar de las personas, entre otros, a los menores o incapaces a que refiere el presente artículo, a través de las personas que sean designados como depositarios de los menores, quienes detenten la custodia o los representantes que sean nombrados en

No tiene correlativo

No tiene correlativo

términos de la fracción que antecede, o en su caso de la legislación aplicable.

III. Derecho a la educación.

Las autoridades educativas, así como de los planteles correspondientes que integren el sistema Nacional de Educación, tendrán la obligación de preservar el derecho a la educación mediante la permanencia de las inscripciones de los alumnos menores de edad o incapaces a que hace referencia este artículo, o en su caso la baja y admisión de los mismos cuando cambien de residencia y de plantel.

IV. Derecho a la salud y la seguridad social.

Los menores que queden bajo custodia, representación o depósito de las personas mencionadas en la fracción I del presente artículo, podrán ser registrados o inscritos en los sistemas de seguridad social a que dichas personas tengan derecho o sean derechohabientes.

V. En caso de controversia sobre quien deba ejercer la custodia, representación o haya más de una persona solicitando el depósito del menor en términos de este artículo, el menor tendrá derecho a ser escuchado, en términos de la legislación Familiar o Civil aplicable en la

	<p>entidad y en su caso, de la legislación civil federal.</p> <p>VI. Los demás que se desprendan de otros ordenamientos y que sean en favor del interés superior del menor.</p> <p>La autoridad jurisdiccional resolverá de forma provisional y definitiva respecto de los derechos consignados en el presente artículo, conforme el caso concreto amerite.</p>
<p>CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>Artículo 418. ...</p> <p>...</p>	<p>SEGUNDO. SE REFORMA EL ARTÍCULO 418, A FIN DE ADICIONAR UN TERCER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, PARA QUEDAR COMO SIGUE:</p> <p>Artículo 418. Las obligaciones, facultades y restricciones establecidas para los tutores, se aplicarán al pariente que por cualquier circunstancia tenga la custodia de un menor. Quien conserva la patria potestad tendrá la obligación de contribuir con el pariente que custodia al menor en todos sus deberes, conservando sus derechos de convivencia y vigilancia.</p> <p>La anterior custodia podrá terminar por decisión del pariente que la realiza, por quien o quienes ejercen la patria potestad o por resolución judicial.</p>

<p>No tiene correlativo</p>	<p>En caso de declaración de ausencia, conforme a la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, para los casos de tutela o guarda y custodia de menores o incapaces, se estará a lo establecido en el artículo 21 Bis, de dicho ordenamiento.</p>
	<p>TRANSITORIO</p> <p>UNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Mónica Vilorio.