DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO PARLAMENTARIO
DIRECCIÓN DE APOYO A COMISIONES
SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO JURÍDICO A COMISIONES

No. Expediente: 0668-2PO1-07

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA	
1.-Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, del Código Civil Federal y del Código Federal de Procedimientos Civiles.
2.-Tema principal de la Iniciativa	Justicia.
3.-Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Mario Enrique del Toro.
4.-Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRD.
5.-Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	26 de abril de 2007.
6.-Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	26 de abril de 2007.
7.-Turno a Comisión.	Unidas de Relaciones Exteriores y de Justicia.

II.- SINOPSIS.

Facultar al Servicio Exterior Mexicano para velar en el extranjero por los intereses de los menores mexicanos, así como de las personas que carezcan de plena capacidad, en particular en los casos de sustracción ilícita de menores. Establecer medidas precautorias cuando exista riesgo de sustracción del menor por alguno de los cónyuges o por terceras personas. Establecer el proceso para la restitución internacional de menores en el caso de que hayan sido sustraídos ilícitamente de su país, siendo aplicable un convenio internacional.

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 materia de servicio exterior, se sustenta en el artículo 73 fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 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 material 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 TÉCNICO PRELIMINAR.

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia que se trata.

La iniciativa 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	**TEXTO QUE SE PROPONE**
LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO **Artículo 2** Corresponde al Servicio Exterior Mexicano **I a XII.** …	**Decreto por el que se modifican diversas disposiciones en materia de sustracción de menores** **Primero. Se adiciona al artículo 2 la fracción XII, renumerando la anterior fracción como XIII, de la ley del servicio exterior mexicano, para quedar como sigue:** **Artículo 2** Corresponde al Servicio Exterior Mexicano I. a XII. …
No tiene correlativo	**XII. Velar en el extranjero por los intereses de los menores mexicanos, así como de las personas que carezcan de plena capacidad, en particular en los casos de sustracción ilícita de menores.**
XII. Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.	**XIII.** Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte.
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	**Segundo.** Se anexa una fracción VIII al artículo 282, y se anexa el artículo 323 Quárter al Código Civil Federal, para quedar como sigue:
Artículo 282. Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si	**Artículo 282.** Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si

hubiere urgencia y sólo mientras dure el juicio, se dictarán las medidas provisionales pertinentes, conforme a las disposiciones siguientes: I. a VII. ...	hubiere urgencia y sólo mientras dure el juicio, se dictarán las medidas provisionales pertinentes, conforme a las disposiciones siguientes: I. a VII. ...
No tiene correlativo	**VIII. Cuando exista riesgo de sustracción del menor por alguno de los cónyuges o por terceras personas, a petición de parte, podrán solicitarse las siguientes medidas precautorias:** **A. Prohibición al menor de salida del territorio nacional, salvo previa autorización judicial.** **B. Prohibición de expedición de pasaporte a favor del menor, o aseguramiento del mismo en caso de que la autoridad competente lo hubiera expedido con anterioridad.** **C. Autorización judicial previa a cualquier cambio de domicilio del menor.**
No tiene correlativo	**Artículo 323 Quárter. Asimismo, los integrantes de la familia se abstendrán de otras conductas que puedan romper el equilibrio familiar, como la sustracción de menores.** **Por sustracción se entiende la actuación de cualquiera de los progenitores o terceras personas afines a éstos; en el traslado o retención sin causa justificada, de un menor fuera de su lugar de residencia habitual, sin consentimiento de ambos progenitores, o de persona o institución a la cual estuviese confiada su guardia y custodia.**

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES **No tiene correlativo**	**Así como también a la inducción al menor, por parte cualquier progenitor o terceras personas afines a éstos, a infringir el régimen de guardia y custodia establecido por autoridad judicial o administrativa.** **Tercero.** Se adiciona un Capítulo VII, consistente en los artículos 578 a 587, denominado Restitución Internacional de Menores, al Título Único del Libro Cuarto, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue: **Libro Cuarto** **De la Cooperación Procesal Internacional** **Titulo Único** **Capítulo VII** **Restitución Internacional de Menores** **Artículo 578. En el supuesto en que, siendo aplicable un convenio internacional, se pretenda la restitución de un menor que hubiera sido sustraído ilícitamente, se procederá de acuerdo con lo previsto en este capítulo.** **Artículo 579. Será competente el juez de primera instancia en cuya jurisdicción se halle el último domicilio del menor que haya sido sustraído.** **Podrá promover este procedimiento la persona o institución que tenga designado la guarda y custodia del menor. Las**

No tiene correlativo	**actuaciones se practicarán con intervención del Ministerio Público, quien en todo momento velará y resguardará los intereses del menor y de las personas o instituciones con los derechos ya mencionados.** **La tramitación del procedimiento tendrá carácter preferente y deberá realizarse en un plazo de breve a partir de la fecha en que se hubiere solicitado ante el juez la restitución del menor.** **Artículo 580. A petición parte o del Ministerio Público, el juez podrá adoptar las medidas provisionales de guarda y custodia del menor prevista en el artículo 281 del Código Civil Federal, así como también cualquier otra medida de aseguramiento que estime pertinente.** **Artículo 581. Promovido el expediente mediante la solicitud a la que se acompañará la documentación requerida por el correspondiente convenio internacional, el juez dictará, en el plazo que para ello marca la ley, resolución en la que se requerirá a la persona que ha sustraído al menor, con los apercibimientos legales, para que en la fecha que se determine, que no podrá exceder de los tres días siguientes, comparezca en el juzgado con el menor y manifieste:** **a) Si accede voluntariamente a la restitución del menor a la persona o institución a quien haya sido designado la guardia y custodia del mismo, o, en otro caso,** **b) Oponga excepciones y defensas a la restitución por existir alguna de las causas establecidas en el correspondiente**

No tiene correlativo	**convenio cuyo texto se acompañará al requerimiento.** **Artículo 582. Si no compareciese el requerido en el término legal designado para ello, se tendrá su derecho por precluído. A continuación el juez citará a los interesados y al Ministerio Público a una comparecencia que tendrá lugar en plazo no superior a los cinco días siguientes y decretará las medidas provisionales que juzgue pertinentes en relación con el menor.** **En la comparecencia se oirá al solicitante, al Ministerio Público y en su caso al menor sobre su restitución. El juez resolverá por auto dentro de los tres días siguientes a contar desde la fecha de la comparecencia, si procede o no la restitución, teniendo en cuenta el interés del menor y los términos del correspondiente convenio.** **Artículo 584. Si compareciese el requerido y accediere a la restitución voluntaria del menor, el juez acordará la conclusión del procedimiento, así como la entrega del menor a la persona o institución titular de la guarda y custodia.** **Artículo 585. Si en la primera comparecencia el requerido formulase excepciones y defensas a la restitución del menor, estas serán resueltas al amparo de las causas establecidas en el correspondiente convenio, así como también en concordancia con el derecho nacional, a este fin:** **a) En el mismo acto de comparecencia serán citados todos los interesados y el Ministerio Público, para que expongan lo que estimen procedente.**

No tiene correlativo	**b) Asimismo, tras la primera comparecencia el juez oirá, en su caso, separadamente al menor sobre su restitución y podrá recabar todos aquellos elementos que estime pertinentes.** **Artículo 586. Celebrada la comparecencia y, en su caso, practicadas las pruebas pertinentes dentro del término de ley para resoluciones definitivas, el juez dictará sentencia, resolviendo, a favor del interés del menor y en los términos del convenio, si procede o no su restitución.** **Artículo 587. Si el juez resolviese la restitución del menor, esté solicitara la colaboración de la autoridad central, del Servicio Exterior Méxicano y de todas autoridades que considera pertinentes a fin de lograr el regreso del menor al territorio nacional.**
	Artículos Transitorios **Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

GMS/GTR