

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 4429-1PO3-17

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal; y de las Leyes General de Vida Silvestre, y de Aguas Nacionales
2. Tema de la Iniciativa.	Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Jorge Álvarez Máynez
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Movimiento Ciudadano
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	28 de noviembre de 2017
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	16 de noviembre de 2017
7. Turno a Comisión.	Unidas de Justicia y de Medio Ambiente y Recursos Naturales

II.- SINOPSIS

Incluir a las personas morales, los recursos naturales que cuenten con tal carácter. Establecer como sujetos de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado a los ríos y cascadas; para efectos de la protección y tutela de sus derechos, los ríos y cascadas adoptan el carácter de personas morales y contarán con una Defensoría de los Ríos y Cascadas de México, integrada por defensores ambientales y expertos en la materia.

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 XVII y XXIX-G del artículo 73, en relación con los artículos 4o., párrafo 6º y 27 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 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:

- Incluir el fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de 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
<p>CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>Artículo 25.- Son personas morales:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley.</p> <p>VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin correlativo vigente <p>Artículo 28.- Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.</p>	<p>Decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Civil Federal, de la Ley General de Vida Silvestre y de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de otorgarle personalidad jurídica a los ríos y cascadas de México</p> <p>Artículo Primero. Se adiciona una fracción VIII al artículo 25; y, se reforman las fracciones VI y VII del artículo 25, así como el artículo 28, todos del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 25.- Son personas morales:</p> <p>I. y V. ...</p> <p>VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley;</p> <p>VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736; y,</p> <p>VIII. Recursos naturales que cuenten con tal carácter, reconocido por la ley.</p> <p>Artículo 28.- Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva, por sus estatutos, o en el caso, por disposición de la ley que le otorga tal carácter .</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

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

LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

Artículo 60 TER.- Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

...

- Sin correlativo vigente
- Sin correlativo vigente
- Sin correlativo vigente
- Sin correlativo vigente

Artículo Segundo. Se adicionan cuatro últimos párrafos al artículo 60 TER, de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 60 Ter. [...].

[...].

Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, los ríos y cascadas adoptan el carácter de personas morales, términos de lo dispuesto en el artículo 25 del Código Civil Federal.

Todos los mexicanos, ejercen los derechos establecidos en el presente artículo, de forma compatible con sus derechos individuales y colectivos.

Los ríos y cascadas son sujetos de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado.

Los ríos y cascadas contarán con una Defensoría de los Ríos y Cascadas de México, integrada por defensores ambientales y expertos en la materia, que velará por la vigencia, promoción,

	<p>difusión y cumplimiento de sus derechos.</p>
<p style="text-align: center;">LEY DE AGUAS NACIONALES</p> <p>ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. a XLVIII. ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin correlativo vigente <p>XLIX. a LXVI. ...</p> <p>...</p> <p>ARTÍCULO 86 BIS 1. Para la preservación de los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, "la Comisión" actuará por medio de los Organismos de Cuenca, o por sí, en los casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que quedan reservados para la actuación directa de "la Comisión". Para tales efectos, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a V. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo Tercero. Se adiciona una fracción XLVIII BIS del artículo 3, y se reforma el párrafo primero del artículo 86 BIS 1, ambos de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. a XLVIII. ...</p> <p>XLVIII Bis. "Cascada": Caída desde cierta altura del agua de un río u otra corriente por brusco desnivel del cauce;</p> <p>XLIX. a LXVI.</p> <p>[...].</p> <p>Artículo 86 Bis 1. Para la preservación de los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, "la Comisión" actuará en conjunto con la Defensoría de los Ríos y Cascadas de México, ya sea por medio de los Organismos de Cuenca, o por sí, en los casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que quedan reservados para la actuación directa de "la Comisión".</p> <p>[...]:</p> <p>I. ... V.</p> <p>[...]</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

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

Transitorio

Primero . El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero . El Congreso de la Unión deberá crear la Defensoría de los Ríos y Cascadas de México, que establezca su estructura, funcionamiento y atribuciones, de acuerdo con el presente Decreto.