

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1012-2PO1-16

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los Códigos Civil Federal, y Federal de Procedimientos Civiles.
2. Tema de la Iniciativa.	Justicia.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Francisco Saracho Navarro.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	31 de marzo de 2016.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	16 de febrero de 2016.
7. Turno a Comisión.	Justicia.

II.- SINOPSIS

Derogar disposiciones que regulen las causales de divorcio, así como reformar aquellas en las que se haga referencia a las mismas, al ser un impedimento para que las personas puedan ejercer libremente sus derechos humanos sin restricción alguna.

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. 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.

Ahora bien, en el caso, se trata de una reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que tiene un ámbito de vigencia resultante de la remisión que diversas leyes federales hacen a este Código Procesal Federal como norma de aplicación supletoria, lo que justifica la reforma.

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.
- Incluir el título de la Iniciativa con Proyecto de Decreto, considerando que de conformidad con las reglas de técnica legislativa se formulará de manera genérica y referencial.
- Como parte de técnica legislativa, a fin de evitar confusión se sugiere cambiar la redacción del último párrafo del artículo 266 del Código Civil Federal, para que haga referencia a los requisitos señalados en el artículo 267.

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
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	Proyecto de Decreto
<p>Artículo 266.- El divorcio disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro.</p> <p>Artículo 267.- <i>Son causales de divorcio:</i></p> <p><i>I. El adulterio debidamente probado de uno de los cónyuges;</i></p> <p><i>II. El hecho de que la mujer dé a luz, durante el matrimonio, un hijo concebido antes de celebrarse este contrato, y que judicialmente sea declarado ilegítimo;</i></p> <p><i>III. La propuesta del marido para prostituir a su mujer, no sólo cuando el mismo marido la haya hecho directamente, sino cuando se pruebe que ha recibido dinero o cualquiera remuneración con el</i></p>	<p>Primero. Se reforman los artículos 266, 267 y 281 del Código Civil Federal, para quedar de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 266. El divorcio disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro. Uno de los cónyuges o ambos, podrán manifestar su intención ante la autoridad judicial, para no continuar con el vínculo matrimonial que los une, y solicitar su disolución, sin que le sea requerido señalar y acreditar la causa en la que basa su petición, siempre que cuando menos, haya transcurrido un año desde su celebración.</p> <p>Se decretará el divorcio siempre que se cumplan los requisitos exigidos en el siguiente artículo.</p> <p>Artículo 267. El cónyuge que promueva la solicitud de divorcio, deberá adjuntar a su escrito inicial, una propuesta de convenio en el que se regulen cada una de las consecuencias inherentes a la disolución del matrimonio, debiendo contener los siguientes requisitos:</p> <p>I. La designación de la persona a la que le será otorgada la guarda y custodia de los hijos menores de edad o incapaces;</p> <p>II. Un régimen de visitas y convivencias en el que el progenitor que no tenga la guarda y custodia de los</p>

objeto expreso de permitir que otro tenga relaciones carnales con su mujer;

IV. La incitación a la violencia hecha por un cónyuge al otro para cometer algún delito, aunque no sea de incontinencia carnal;

V. Los actos inmorales ejecutados por el marido o por la mujer con el fin de corromper a los hijos, así como la tolerancia en su corrupción;

VI. Padecer sífilis, tuberculosis, o cualquiera otra enfermedad crónica o incurable que sea, además, contagiosa o hereditaria, y la impotencia incurable que sobrevenga después de celebrado el matrimonio;

VII. Padecer enajenación mental incurable, previa declaración de interdicción que se haga respecto del cónyuge demente;

VIII. La separación de la casa conyugal por más de seis meses sin causa justificada;

IX. La separación del hogar conyugal originada por una causa que sea bastante para pedir el divorcio, si se prolonga por más de un año sin que el cónyuge que se separó entable la demanda de divorcio;

X. La declaración de ausencia legalmente hecha, o la de presunción de muerte, en los casos de excepción en que no se necesita para que se haga ésta que proceda la declaración de ausencia;

XI. La sevicia, las amenazas o las injurias graves de un cónyuge

menores de edad o incapaces, podrá convivir con ellos, respetando los horarios de comidas, descanso y estudio de los hijos, quedando en libertad los divorciantes para establecer las reglas y los términos bajo los cuales se ejercerá este régimen;

III. El monto, la forma, lugar y fecha de pago de la pensión alimenticia para cubrir las necesidades de los hijos y, en su caso, del cónyuge a quien deba darse alimentos, así como la forma en que se deberá garantizar su cumplimiento;

IV. Designación del cónyuge que podrá disfrutar del domicilio conyugal, si es el caso, así como su menaje;

V. La forma en que se administrarán los bienes que formen parte de la sociedad conyugal durante el procedimiento, mientras se liquida, así como la forma de liquidarla, para lo cual será necesario exhibir las capitulaciones matrimoniales, el inventario, avalúo y el proyecto de partición, siempre que ello sea pertinente;

VI. Cuando el matrimonio se haya celebrado bajo el régimen de separación de bienes, el promovente deberá señalar la compensación que propone le sea entregada al cónyuge que no haya acrecentado su patrimonio durante el matrimonio, por haber realizado preponderantemente actividades del hogar y/o al cuidado de los hijos, prestación que no podrá ser inferior al 50% del valor de los bienes que el otro cónyuge haya adquirido. Si no hay acuerdo al respecto entre los divorciantes, el juzgador resolverá

para el otro;

XII. La negativa injustificada de los cónyuges a cumplir con las obligaciones señaladas en el Artículo 164, sin que sea necesario agotar previamente los procedimientos tendientes a su cumplimiento, así como el incumplimiento, sin justa causa, por alguno de los cónyuges, de la sentencia ejecutoriada en el caso del Artículo 168;

XIII. La acusación calumniosa hecha por un cónyuge contra el otro, por delito que merezca pena mayor de dos años de prisión;

XIV. Haber cometido uno de los cónyuges un delito que no sea político, pero que sea infamante, por el cual tenga que sufrir una pena de prisión mayor de dos años;

XV. Los hábitos de juego o de embriaguez o el uso indebido y persistente de drogas enervantes, cuando amenazan causar la ruina de la familia, o constituyen un continuo motivo de desavenencia conyugal;

XVI. Cometer un cónyuge contra la persona o los bienes del otro, un acto que sería punible si se tratara de persona extraña, siempre que tal acto tenga señalada en la ley una pena que pase de un año de prisión;

XVII. El mutuo consentimiento.

XVIII. La separación de los cónyuges por más de 2 años, independientemente del motivo que haya originado la separación, la cual podrá ser invocada por cualesquiera de ellos.

atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso.

En el caso de que el divorcio sea solicitado voluntariamente por ambos cónyuges, de igual forma, deberán adjuntar a su escrito inicial los requisitos señalados en las fracciones anteriores, sólo que será necesario que su solicitud sea ratificada ante la presencia jurisdiccional, para que la disolución del vínculo matrimonial sea decretada.

XIX.- *Las conductas de violencia familiar cometidas por uno de los cónyuges contra el otro o hacia los hijos de ambos o de alguno de ellos. Para los efectos de este artículo se entiende por violencia familiar lo dispuesto por el artículo 323 ter de este Código.*

XX.- *El incumplimiento injustificado de las determinaciones de las autoridades administrativas o judiciales que se hayan ordenado, tendientes a corregir los actos de violencia familiar hacia el otro cónyuge o los hijos, por el cónyuge obligado a ello.*

Artículo 281.- *El cónyuge que no haya dado causa al divorcio puede, antes de que se pronuncie la sentencia que ponga fin al litigio, otorgar a su consorte el perdón respectivo; mas en este caso, no puede pedir de nuevo el divorcio por los mismos hechos a los que se refirió el perdón y que motivaron el juicio anterior, pero sí por otros nuevos, aunque sean de la misma especie, o por hechos distintos que legalmente constituyan causa suficiente para el divorcio.*

Artículo 268.- *Cuando un cónyuge haya pedido el divorcio o la nulidad del matrimonio por causa que no haya justificado o se hubiere desistido de la demanda o de la acción sin la conformidad del demandado, éste tiene a su vez el derecho de pedir el divorcio, pero no podrá hacerlo sino pasados tres meses de la notificación de la última sentencia o del auto que recayó al desistimiento. Durante*

Artículo 281. El cónyuge que haya **promovido el divorcio** puede **desistirse del mismo con la finalidad de que subsista el vínculo matrimonial, hasta antes de que se pronuncie la sentencia que ponga fin al procedimiento.**

Segundo. Se derogan los artículos 268, 269, 270, 277, 278, 279, 286 y los párrafos segundo y tercero del artículo 289 del Código Civil Federal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 268. Derogado.

estos tres meses los cónyuges no están obligados a vivir juntos.

Artículo 269.- *Cualquiera de los esposos puede pedir el divorcio por el adulterio de su cónyuge. Esta acción dura seis meses, contados desde que se tuvo conocimiento del adulterio.*

Artículo 270.- *Son causa de divorcio los actos inmorales ejecutados por el marido o por la mujer con el fin de corromper a los hijos, ya lo sean éstos de ambos, ya de uno de ellos. La tolerancia en la corrupción que da derecho a pedir divorcio debe consistir en actos positivos, y no en simples omisiones.*

Artículo 277.- *El cónyuge que no quiera pedir el divorcio fundado en las causas enumeradas en las fracciones VI y VII del artículo 267, podrá, sin embargo, solicitar que se suspenda su obligación de cohabitar con el otro cónyuge, y el juez, con conocimiento de causa, podrá decretar esa suspensión; quedando subsistentes las demás obligaciones creadas por el matrimonio.*

Artículo 278.- *El divorcio sólo puede ser demandado por el cónyuge que no haya dado causa a él, y dentro de los seis meses siguientes al día en que hayan llegado a su noticia los hechos en que se funde la demanda.*

Artículo 279.- *Ninguna de las causas enumeradas en el artículo 267 pueden alegarse para pedir el divorcio, cuando haya mediado perdón expreso o tácito; no se considera perdón tácito la mera suscripción de una solicitud de divorcio voluntario, ni los actos procesales posteriores.*

Artículo 269. Derogado.

Artículo 270. Derogado.

Artículo 277. Derogado.

Artículo 278. Derogado.

Artículo 279. Derogado.

Artículo 286.- *El cónyuge que diere causa al divorcio perderá todo lo que se le hubiere dado o prometido por su consorte o por otra persona en consideración a éste; el cónyuge inocente conservará lo recibido y podrá reclamar lo pactado en su provecho.*

Artículo 289.- *En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio.*

El cónyuge que haya dado causa al divorcio, no podrá volver a casarse, sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio.

Para que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.

No tiene correlativo

Artículo 286. Derogado.

Artículo 289. ...

Derogado.

Derogado.

Tercero. Se adiciona una fracción V al artículo 322, recorriéndose la actual en un orden progresivo, un párrafo segundo al artículo 329, un párrafo segundo al artículo 333, un artículo 336 bis, al Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 322. ...

I. a IV. ...

V. Cuando se trata de asuntos de divorcio, deberá adjuntarse al escrito inicial de solicitud, la propuesta de convenio en los términos que se establece en el artículo 267 del Código Civil Federal, con excepción de lo establecido en la fracción III del presente artículo, debiendo ofrecer las

No tiene correlativo

pruebas conducentes, únicamente para acreditar la procedencia del convenio propuesto; y

VI. ...

Artículo 329. ...

En los asuntos de divorcio, el demandado podrá manifestar su conformidad con el convenio propuesto por su contraparte, o en su caso, presentar una contrapropuesta, debiendo relacionar las pruebas conducentes respectivas relacionadas con la misma.

Artículo 333. ...

En los asuntos de divorcio, si los cónyuges llegan a un acuerdo respecto al convenio propuesto, el juez pronunciara un acuerdo en el que se decrete la disolución del matrimonio, así como la aprobación del convenio, sin que haya necesidad de pronunciar una sentencia.

No tiene correlativo

Artículo 336 Bis. En los asuntos de divorcio, no se abrirá el periodo probatorio a que se refiere el artículo 337 de este código, toda vez que las pruebas relacionadas con el convenio propuesto se deben ofrecer al momento de presentarse el escrito inicial de solicitud de divorcio y, en su caso, la contestación a la misma, por lo que únicamente se ordenará su preparación y se señalará fecha para que tenga lugar su desahogo en el incidente correspondiente.

El divorcio podrá ser decretado por el juez, una vez que se

<p>No tiene correlativo</p>	<p>haya contestado la solicitud presentada o en su defecto, haya precluido el término para contestarla. En caso de que no exista acuerdos entre los convenios propuestos por las partes, el juez las citará para tratar de avenir los intereses y procurar un acuerdo que resuelva en definitiva la controversia, dentro de los cinco días siguientes. De no ser así, se procederá en los términos del artículo 358 de este ordenamiento.</p>
	<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Tercero. Por lo que hace a los juicios de divorcio en trámite, será decisión de las partes optar por la aplicación de las reformas establecidas en el presente decreto, o en su caso, seguir la tramitación del procedimiento bajo las disposiciones vigentes anteriores a la publicación del presente decreto, hasta su total conclusión.</p>

JCHM