



ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 117-2PO2-20

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

1. Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y del Código Civil Federal.
2. Tema de la Iniciativa.	Grupos Vulnerables.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Laura Barrera Fortoul.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	PRI.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara.	11 de febrero de 2020.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	11 de febrero de 2020.
7. Turno a Comisión.	Derechos de la Niñez y Adolescencia, con opinión de Justicia.

II.- SINOPSIS.

Facultar al Sistema Nacional DIF y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, de acuerdo a las legislaciones civiles correspondientes, a restituirán a la brevedad posible el derecho a vivir en familia a las niñas, niños o adolescentes que han quedado en orfandad por la comisión de un delito grave y conste la muerte de sus padres y exista quien reclame la guardia y custodia.

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 las materias se sustenta en la fracción XXIX-P y XXXI del artículo 73 en relación con los artículos 1º y 4º, párrafo 9º, por lo que respecta a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos 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 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
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual de los preceptos que se buscan reformar, indicar con puntos suspensivos la totalidad de párrafos y fracciones que componen los preceptos y cuyo texto se desea mantener.

La iniciativa, salvo las observaciones antes señaladas cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que 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; Lugar; Fecha, y Nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE	
TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p>NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</p> <p>Artículo 10. ...</p> <p>Las autoridades federales de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, alimentario, psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apatridia, o bien, relacionadas con aspectos</p>	<p>Iniciativa con proyecto de Decreto</p> <p>Único: Se modifican y adicionan diversos artículos a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p style="text-align: center;">Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</p> <p style="text-align: center;">Título Primero De las Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 10. En la aplicación de la presente Ley se tomarán en cuenta las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en los diferentes grupos de población, a fin de proteger el ejercicio igualitario de todos sus derechos.</p> <p>Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad México, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones adoptarán de manera inmediata las medidas de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas de orfandad a consecuencia de la comisión de un delito grave, socioeconómico alimentario,</p>

de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.

Capítulo Cuarto Del Derecho a Vivir en Familia

Artículo 26. ...

Las autoridades competentes garantizarán que reciban todos los cuidados que se requieran por su situación de desamparo familiar. En estos casos, el Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades, así como las autoridades involucradas, según sea el caso, se asegurarán de que niñas, niños y adolescentes:

I a V. ...

...

...

psicológico, físico, discapacidad, identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o apátrida o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, u otros que restrinjan o limiten el ejercicio de sus derechos.

Capítulo Cuarto Del Derecho a Vivir en Familia

Artículo 26. El Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades, en coordinación con las Procuradurías de Protección, deberán otorgar medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en desamparo familiar.

Las autoridades competentes garantizarán que reciban **de manera inmediata** todos los cuidados que se requieran por su situación de desamparo familiar **o por orfandad a consecuencia de la comisión de un delito grave**. En estos casos, el Sistema Nacional DIF o los Sistemas de las Entidades, así como las autoridades involucradas, según sea el caso, se asegurarán de que niñas, niños y adolescentes:

I al V...

...

...



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

...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
Artículo 30 Bis. ...	Artículo 30 Bis. Toda persona que encontrare una niña, niño o adolescente en estado de indefensión o que hubiere sido puesto en situación de desamparo familiar, deberá presentarlo ante las Procuradurías de Protección, ante el Sistema Nacional DIF o ante los Sistemas de las Entidades, con las prendas, valores o cualesquiera otros objetos encontrados en su persona, y declarará el día, lugar y circunstancias en que lo hubiere hallado
Artículo 30 Bis 1 al 15. ...	Artículo 30 Bis 1 al 15 ...
No tiene correlativo	Artículo 30 Bis 16. El Sistema Nacional DIF y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y de acuerdo a las legislaciones civiles correspondientes restituirán a la brevedad posible el derecho a vivir en familia a las niñas, niños o adolescentes que han quedado en orfandad por la comisión de un delito

Capítulo Noveno
Del Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social

Artículo 50. ...

I al XIII...

XIV. Establecer las medidas para que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera especial los casos de víctimas de delitos o violaciones a sus derechos, o sujetos de violencia sexual y familiar, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

XV. ...

grave y conste la muerte de sus padres y exista quien reclame la guardia y custodia.

Capítulo Noveno
Del Derecho a la Protección de la Salud y a la Seguridad Social

Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

I al XIII...

XIV. Establecer las medidas para que en los servicios de salud se detecten y atiendan de manera **inmediata y** especial los casos de víctimas de delitos, **delitos graves** o violaciones a sus derechos, o sujetos de violencia sexual y familiar, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

XV...



<p style="text-align: center;">Capítulo Segundo De las Procuradurías de Protección</p> <p>Artículo 122. ...</p> <p>I al XIII...</p> <p>XIV. Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial;</p> <p>XV al XVI. ...</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo Segundo De las Procuradurías de Protección</p> <p>Artículo 122. Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes:</p> <p>I al XIII...</p> <p>XIV. Supervisar la ejecución de las medidas especiales de protección de niñas, niños y adolescentes que hayan sido separados de su familia de origen por resolución judicial o hayan quedado en orfandad por la comisión de un delito grave.</p> <p>...XVI</p>
<p style="text-align: center;">CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p style="text-align: center;">Capítulo V De la Adopción</p> <p style="text-align: center;">Sección Primera Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 397.- ...</p>	<p style="text-align: center;">Código Civil Federal</p> <p style="text-align: center;">Capítulo V De la Adopción</p> <p style="text-align: center;">Sección Primera Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 397.- Para que la adopción pueda tener lugar deberán consentir en ella, en sus respectivos casos:</p>



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

<p>I al III. ...</p> <p>IV. El Ministerio Público del lugar del domicilio del adoptado, cuando éste no tenga padres conocidos, ni tutor, ni persona que ostensiblemente le imparta su protección y lo haya acogido como hijo.</p> <p>V. ...</p> <p>...</p>	<p>I al III...</p> <p>IV. El ministerio público del lugar del domicilio del adoptado, cuando este no tenga padres conocidos, ni tutor, ni persona que ostensiblemente le imparta su protección y lo haya acogido como hijo; o cuando la niña, niño o adolescente se encuentre en situación de orfandad a consecuencia de un delito grave.</p> <p>V...</p> <p>...</p>
	<p style="text-align: center;">Transitorios</p> <p>Primero: El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. Cada una de las autoridades involucradas realizará las adecuaciones necesarias a sus respectivos reglamentos, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a 30 días hábiles, contados a partir de su entrada en vigor.</p>

MMH