

## ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0833-1PO1-21

### I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

<b>1.- Nombre de la Iniciativa.</b>	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Salud; y de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como del Código Civil Federal, en materia de gestación por sustitución.
<b>2.- Tema de la Iniciativa.</b>	Salud.
<b>3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.</b>	Dip. Jorge Triana Tena e integrantes del grupo parlamentario PAN.
<b>4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.</b>	PAN
<b>5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.</b>	02 de diciembre de 2021.
<b>6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.</b>	02 de diciembre de 2021.
<b>7.- Turno a Comisión.</b>	Unidas de Salud, y de Justicia, con opinión de Derechos de la Niñez y Adolescencia

### II.- SINOPSIS

Establecer la inclusión y regular el proceso de aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida, preservando el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

### **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 XVI, XXIX-P y XXXI del artículo 73 en relación con el artículo 1º y 4º, párrafo 4º y 9º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **CÓDIGO CIVIL FEDERAL**

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.

#### **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.
- 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 que se exigen en la práctica parlamentaria y que de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 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; artículos transitorios; lugar; fecha, nombre y rúbrica del iniciador.

**V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE**

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p align="center"><b>LEY GENERAL DE SALUD</b></p> <p>Artículo 68.- Los servicios de planificación familiar comprenden:</p> <p>I. a la III. ...</p> <p>IV. El apoyo y fomento de la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana;</p> <p>V. a la VI. ...</p> <p align="center"><b>No tiene correlativo</b></p>	<p align="center"><b>PROYECTO DE DECRETO</b></p> <p><b>PRIMERO.</b> Se reforma el artículo 68, fracción IV, y se adicionan el Capítulo VII Bis, con los artículos 71 Bis 1, 71 Bis 2, 71 Bis 3, 71 Bis 4, 71 Bis 5, 71 Bis 6 y 71 Bis 7 de la Ley General de Salud; para quedar como sigue:</p> <p><b>Artículo 68.</b></p> <p>Los servicios de planificación familiar comprenden:</p> <p><b>I. a III. ...</b></p> <p><b>IV.</b> El apoyo y fomento de la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana, <b>incluidas las técnicas de reproducción humana asistida;</b></p> <p><b>V. a VI. ...</b></p> <p><b>Capítulo VII Bis</b></p> <p><b>De la Gestación por Sustitución</b></p> <p><b>Artículo 71. Bis 1. La gestación por sustitución, como método de reproducción humana</b></p>

**No tiene correlativo**

**técnicamente asistida, se debe entender como un componente del derecho a la libre reproducción.**

**Corresponderá a los gobiernos de las entidades federativas organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de planificación familiar, coordinándose con la Federación, en los términos de la presente Ley.**

**Artículo 71 Bis 2. La gestación por sustitución es la técnica de reproducción humana asistida, que se da cuando una mujer lleva el embarazo y da a luz a una niña o a un niño que, posteriormente, es entregado a los padres intencionales.**

**Se entiende por padres intencionales, la persona o personas físicas que convienen con una mujer que lleve un embarazo y dé a luz a una niña o a un niño, para que posteriormente les sea entregado al o a los primeros.**

**No tiene correlativo**

**Artículo 71 Bis 3. Para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de toda persona, conforme a las bases y modalidades que establece la presente Ley para los prestadores del servicio, éstos deberán garantizar en los ámbitos de sus correspondientes competencias, en la gestación por sustitución, las condiciones propicias para que se realice de manera segura, a fin de garantizar en todo momento la protección del interés superior de la niñez. Asimismo, el acceso a los servicios de**

**No tiene correlativo**

**No tiene correlativo**

**salud reproductiva involucra el derecho de los padres intencionales y de las mujeres gestantes, de acceder a la tecnología médica necesaria para ejercer ese derecho.**

**Artículo 71 Bis 4. El médico tratante tiene las siguientes obligaciones respecto de la práctica de la técnica de gestación por sustitución:**

**I. Informar ampliamente y en todo momento a los padres intencionales y a la gestante, de las implicaciones médicas respecto de la implantación de la mórula en el cuerpo de una mujer, consistente en la masa de células que se genera a partir de la segmentación del cigoto.**

**II. Proteger y salvaguardar la identidad de sus pacientes;**

**III. Abstenerse de realizar prácticas de crioconservación de gametos humanos ni prácticas contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;**

**IV. Asegurarse de que la gestante se encuentra en buen estado de salud;**



No tiene correlativo

No tiene correlativo

**V. Ordenar los exámenes y pruebas físicas y de laboratorio necesarios;**

**VI. Realizar el procedimiento en las instituciones médicas acreditadas, y**

**VII. Las demás a las que le obligan otras disposiciones legales.**

**Artículo 71 Bis 5. El médico tratante en todo momento deberá mantener informados a los padres intencionales de la evolución y el estado de salud de la gestante, y del producto de la gestación.**

**Artículo 71 Bis 6. Los médicos tratantes y el equipo sanitario que intervenga en el proceso de aplicación de la técnica de gestación por sustitución, para el mejor desempeño de sus servicios, deberán estar capacitados técnicamente por instituciones autorizadas para ello.**

**Artículo 71 Bis 7. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud dictará la Norma Oficial Mexicana que regule el funcionamiento de instituciones y clínicas avocadas a la asesoría, aplicación, tratamiento y capacitación, en materia de técnicas de reproducción humana asistida.**

**LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS  
Y ADOLESCENTES**

**No tiene correlativo**

**SEGUNDO.** Se adicionan los artículos 21 Bis 1, 21 Bis 2 y 48 Bis 1 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

**Artículo 21 Bis 1.** La filiación es un derecho de niñas, niños y adolescentes, por tanto, la filiación de una niña o niño nacido bajo la técnica de gestación por sustitución debe tener como elemento central su interés superior.

**Artículo 21 Bis 2.** En la gestación por sustitución, para el supuesto de que la madre gestante durante la gestación, o con posterioridad a ella, manifieste ante el Órgano Jurisdiccional competente su voluntad de ser madre y su decisión de asumir las responsabilidades correspondientes, el juez de la causa atenderá a las especiales circunstancias que concurren, valorando en cada caso lo que es mejor para la niña o niño de que se trate.

**Artículo 48 Bis 1.** 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, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños y adolescentes se vean expuestos al apoderamiento por persona, sin ser su familiar, sin

	<p><b>consentimiento de quien ejerce la patria potestad, la tutela o la custodia, sobre la o el menor, mediante el engaño o aprovechándose de un error.</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>CÓDIGO CIVIL FEDERAL</b></p> <p>Artículo 55.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p style="text-align: center;"><b>No tiene correlativo</b></p>	<p><b>TERCERO.</b> Se adiciona un último párrafo del artículo 55, un artículo 22 Bis, un último párrafo del artículo 293, así como un último párrafo del artículo 324, del Código Civil Federal; para quedar como sigue</p> <p><b>Artículo 55.</b> Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>En el caso de la gestación por sustitución, la obligación de declarar el nacimiento es de la o las partes contratantes, en su defecto, la obligación será de la madre gestante en los tiempos establecidos en el presente artículo.</b></p> <p><b>Artículo 55 Bis.</b> En las actas de nacimiento levantadas mediante la gestación por sustitución, el Juez del Registro Civil estará obligado a</p>

Artículo 293.- ...

...

**No tiene correlativo**

Artículo 324.- Se presumen hijos de los cónyuges:

I. y II. ...

**No tiene correlativo**

**observar el contrato celebrado y a reconocer como madre y/o padre a quienes consten con ese carácter en el contrato respectivo.**

**Artículo 293.** El parentesco de consanguinidad es el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor.

...

**En el caso de la gestación por sustitución, se equipará al parentesco por consanguinidad aquél que existe entre el menor nacido bajo este método, el, la o las partes contratantes, los parientes de éstos, así como sus descendientes, como si el nacido fuera hijo consanguíneo en caso de no serlo, conforme a la propia naturaleza del método y en los términos del contrato respectivo.**

**Artículo 324.** Se presumen hijos de los cónyuges:

**I. a II. ...**

**En caso de controversias en materia de gestación por sustitución, el Juez competente deberá conocer y resolver, atendiendo siempre al interés superior de los menores nacidos mediante este método.**

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

*Mariel López.*