

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0070-2CP1-22

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, del Código Civil Federal y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
2.- Tema de la Iniciativa.	Justicia y Grupos Vulnerables.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Diputados integrantes del Grupo Parlamentario MC.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	MC.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Comisión Permanente.	25 de mayo de 2022.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	25 de mayo de 2022.
7.- Turno a Comisión.	Derechos de la Niñez y Adolescencia, con opinión de Justicia.

II.- SINOPSIS

Incluir en la protección de los educandos, contra castigo corporal y trato humillante. Establecer en las obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o tengan niños, niñas o adolescentes bajo su custodia, el otorgarles orientación, educación, cuidado y disciplina con pleno respeto a sus derechos humanos. Incluir en la definición de castigo humillante, el atentar en contra de la dignidad humana. Puntualizar que el Sistema Nacional de Protección Integral debe implementar medidas de protección para 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 XXV, XXIX-P y XXXI del artículo 73, en relación con los artículos 1, 3, fracción VIII y 4, párrafo noveno, todos los anteriores 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, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de las y los legisladores de los Estados.

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, y el 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, el Congreso de la Unión tenía facultades "para el arreglo interior de la Ciudad de México 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 para la Ciudad de México el concepto de "municipio libre", implantado en el artículo 115 y 116 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización de la Ciudad de México como dependencia directa de la Presidencia de la República.

De acuerdo a 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 a la Ciudad de México, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno de la Ciudad de México 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 de la Ciudad de México 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 la Ciudad de México, 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 aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en 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.

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, 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 sección relativa al texto legal que se propone, se sugiere:

- 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, salvo las observaciones antes señaladas, cumple en general con los requisitos formales requeridos en la práctica parlamentaria establecidos en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados:

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, 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 style="text-align: center;">LEY GENERAL DE EDUCACIÓN</p> <p>Artículo 73. ...</p> <p>Los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos y la corresponsabilidad que tienen al estar encargados de su custodia, así como protegerlos contra</p>	<p>DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 423 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL; QUE REFORMA LOS PÁRRAFOS CUARTO Y SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 47, LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 58, LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 103, LAS FRACCIONES I Y III DEL ARTÍCULO 105 Y LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 125 TODOS DE LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES; Y QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XIX AL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 73 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 73. (...)</p> <p>Los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos y la corresponsabilidad que tienen al estar encargados de su custodia, así como protegerlos contra toda forma de maltrato, castigo corporal, trato</p>

<p>toda forma de maltrato, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral.</p> <p>...</p>	<p>humillante, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral.</p> <p>(...)</p>
<p style="text-align: center;">CÓDIGO CIVIL FEDERAL</p> <p>Artículo 423.- Para los efectos del artículo anterior, quienes ejerzan la patria potestad o tengan <i>menores</i> bajo su custodia, <i>tienen la facultad de corregirlos</i> y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el párrafo primero del artículo 423 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:</p> <p>Artículo 423. Para los efectos del artículo anterior, quienes ejerzan la patria potestad o tengan niños, niñas o adolescentes bajo su custodia, deberán otorgarles orientación, educación, cuidado y disciplina con pleno respeto a sus derechos humanos. Asimismo, cuentan con la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p style="text-align: center;">LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</p>	<p>ARTÍCULO TERCERO. Se reforman los párrafos cuarto de la fracción VIII y párrafo cuarto del artículo 47, se reforma la fracción V del artículo 58, se reforma la fracción VII del artículo 103, se reforman las fracciones I y III del artículo 105 y se reforma las fracciones XVII y XVIII del artículo 125; y se adiciona la fracción XIX al artículo 125, todos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:</p>

Artículo 47. ...

I. ... a VII. ...

VIII. El castigo corporal y humillante.

...
...

Castigo humillante es cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante, ridiculizador y de menosprecio, y cualquier acto que tenga como objetivo provocar dolor, amenaza, molestia o humillación cometido en contra de niñas, niños y adolescentes.

...
...

Las autoridades competentes, están obligadas a implementar medidas especiales para prevenir, sancionar y reparar las conductas previstas en este artículo para niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

Artículo 47. 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 o adolescentes se vean afectados por:

I. a VIII. (...)

(...)
(...)

Castigo humillante es cualquier trato ofensivo, denigrante, desvalorizador, estigmatizante, ridiculizador y de menosprecio, y cualquier acto que tenga como objetivo provocar dolor, amenaza, molestia, humillación **o atentar en contra de la dignidad humana** cometido en contra de niñas, niños y adolescentes.

(...)
(...)

Las autoridades competentes, están obligadas a implementar medidas especiales para prevenir, sancionar y reparar las conductas previstas en este artículo para niñas, niños y adolescentes con

Artículo 58. ...

I. ... a IV. ...

V. Apoyar a niñas, niños y adolescentes que sean víctimas de maltrato y la atención especial de quienes se encuentren en situación de riesgo;

VI. ... a X. ...

Artículo 103. ...

I. ... a VI. ...

discapacidad. **Asimismo, el Sistema Nacional de Protección Integral deberá de implementar medidas de protección para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las fracciones I a VIII del presente artículo.**

Artículo 58. La educación, además de lo dispuesto en las disposiciones aplicables, tendrá los siguientes fines:

I. a IV. (...)

V. Apoyar a niñas, niños y adolescentes que sean víctimas de maltrato, **violencia intrafamiliar, castigos corporales o tratos humillantes** y la atención especial de quienes se encuentren en situación de riesgo;

VI. a X. (...)

Artículo 103. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

I. a VI. (...)

VII. Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación;

VIII. ... a XI. ...

...
...

Artículo 105. ...

I. Que quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, los cuiden y atiendan; protejan contra toda forma de abuso; los traten con respeto a *su dignidad* y orienten, a fin de que conozcan sus derechos, aprendan a defenderlos y a respetar los de otras personas;

II. ...

III. Que la directiva y personal de instituciones de salud, asistencia social, académicas, deportivas, religiosas o de cualquier otra índole, se abstengan de ejercer cualquier

VII. Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, **castigo corporal, trato humillante**, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación;

VIII a XI (...)

(...)
(...)

Artículo 105. Las leyes federales y de las entidades federativas dispondrán lo necesario para que, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y en el ámbito de sus respectivas competencias, se dé cumplimiento a las obligaciones siguientes:

I. Que quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, los cuiden y atiendan; protejan contra toda forma de abuso, **castigo corporal y trato humillante**; los traten con respeto a **sus derechos humanos** y orienten, a fin de que conozcan sus derechos, aprendan a defenderlos y a respetar los de otras personas;

II. (...)

III. Que la directiva y personal de instituciones de salud, asistencia social, académicas, deportivas, religiosas o de cualquier otra índole, se abstengan de ejercer cualquier forma de violencia, maltrato, perjuicio,

forma de violencia, maltrato, perjuicio, agresión, daño, abuso, acoso y explotación en contra de niñas, niños o adolescentes, y que formulen programas e impartan cursos de formación permanente para prevenirlas y erradicarlas, y

IV. ...

Artículo 125. ...

...

I. ... a XVI. ...

XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley, y

No tiene correlativo.

agresión, daño, **castigo corporal, trato humillante**, abuso, acoso y explotación en contra de niñas, niños o adolescentes, y que formulen programas e impartan cursos de formación permanente para prevenirlas y erradicarlas, y

IV. (...)

Artículo 125. Para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, se crea el Sistema Nacional de Protección Integral, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

El Sistema Nacional de Protección Integral tendrá las siguientes atribuciones:

I a XVI (...)

XVII. Promover políticas públicas y revisar las ya existentes relacionadas con los derechos de carácter programático previstos en esta Ley,

XVIII. Implementar medidas de protección para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en las fracciones I a VIII del artículo 47 de esta Ley; y

XVIII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

XIX. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de esta Ley.

TRANSITORIO

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

Alondra Hernández