

ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 0887-2PO1-22

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas; del Código Civil Federal; de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
2.- Tema de la Iniciativa.	Grupos Vulnerables.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Beatriz Rojas Martínez.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Morena.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	07 de abril de 2022.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	07 de abril de 2022.
7.- Turno a Comisión.	Unidas de Derechos de la Niñez y Adolescencia y de Igualdad de Género, con opinión de Justicia.

II.- SINOPSIS

Definir que las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad como consecuencia del feminicidio de sus madres, son víctimas indirectas del delito. Garantizar una pronta y eficaz asistencia de las niñas, niños y adolescentes en condición de orfandad será primordial la atención médica, alimentaria, educativa y psicológica. Indicar que la Comisión Ejecutiva como responsable de la creación y gestión del Registro Nacionales elaborará también y dentro del mismo, un registro particular de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad. establecer que se extingue o pierde la patria potestad por haber sido condenado por delito de feminicidio.

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 la fracción XXXI del artículo 73 en relación con el artículo 1º, párrafos 3º; 17 y 20 en relación con fracción XXXI del artículo 73 en relación con los artículos 1º, párrafo primero, tercero y cuarto 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, 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 parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- 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.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, verificar la estructura del ordenamiento que se pretende modificar.

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 style="text-align: center;">LEY GENERAL DE VÍCTIMAS</p> <p>Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN MATERIA DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN DE ORFANDAD COMO CONSECUENCIA DEL FEMINICIDIO DE SUS MADRES.</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 4º y se adicionan los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 8º; se reforma el artículo 44 de la Ley General de Víctimas</p> <p>Artículo 4. ...</p> <p>...</p> <p>...</p>

No tiene correlativo

**CAPÍTULO II
DE LOS DERECHOS DE AYUDA, ASISTENCIA Y
ATENCIÓN**

Artículo 8. Las víctimas recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de los Recursos de Ayuda de la Comisión Ejecutiva o de las Comisiones de víctimas de las entidades federativas según corresponda, de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

...

...

Las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad como consecuencia del feminicidio de sus madres, son víctimas indirectas del delito.

**CAPÍTULO II
DE LOS DERECHOS DE AYUDA, ASISTENCIA Y
ATENCIÓN**

Artículo 8. ...

...

...

No tiene correlativo

...
...
...
...

Artículo 44. La Comisión Ejecutiva como responsable de la creación y gestión del Registro Nacional de Víctimas a que hace referencia el Título Séptimo de esta Ley

Los tres órdenes de gobierno, en sus respectivas competencias, estarán obligados a asignar recursos presupuestales necesarios para garantizar una pronta y eficaz asistencia de las niñas, niños y adolescentes en condición de orfandad por el feminicidio de sus madres.

Será primordial la atención médica, alimentaria, educativa y psicológica de los menores de edad.

En los casos en que las niñas, niños y adolescentes sean encuentren en situación de orfandad por feminicidio, se aplicarán las disposiciones oficiales. Los protocolos de atención deberán considerar su edad, desarrollo cognoscitivo y madurez para la implementación de las acciones de asistencia y protección respectivas, así como la reparación integral del daño, resguardando en todo momento el interés superior de niñas, niños y adolescentes.

**TÍTULO CUARTO
MEDIDAS DE ASISTENCIA Y ATENCIÓN**

**CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 44. La Comisión Ejecutiva como responsable de la creación y gestión del Registro Nacional de Víctimas a que hace referencia el Título Séptimo de esta Ley, **elaborará**

garantizará que el acceso de las víctimas al Registro se haga de manera efectiva, rápida y diferencial con el fin de permitirles disfrutar de las medidas de asistencia y atención establecidos en la presente Ley.

también y dentro del mismo, un registro particular de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres y garantizará que el acceso de las víctimas al Registro se haga de manera efectiva, rápida y diferencial con el fin de permitirles disfrutar de las medidas de asistencia y atención establecidos en la presente Ley.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL.

Artículo 414.- La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se **adiciona** un párrafo tercero al artículo 414 del Código Civil Federal.

Artículo 414...

...

No tiene correlativo

...

Se extingue o pierde la patria potestad por haber sido condenado por delito de feminicidio. Los familiares del feminicida tampoco podrán ejercer la patria potestad sobre los menores.

LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

ARTÍCULO TERCERO. Se **adiciona** la fracción XXI al artículo 13; se reforma el artículo 40, se adiciona la fracción IX y un párrafo quinto al artículo 47; y se reforma la fracción XIII del artículo 116 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 13. ...

I. a la XX ...

No tiene correlativo

Artículo 40. ...

...

Serán factor de análisis prioritario las diferencias de género como causa de vulnerabilidad y discriminación en contra de las niñas y las adolescentes.

Artículo 13. Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. a XX ...

XXI.- Derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres

Artículo 40. 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 adoptar medidas y a realizar las acciones afirmativas necesarias para garantizar a niñas, niños y adolescentes la igualdad sustantiva, de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

...

Serán factor de análisis prioritario las diferencias de género como causa de vulnerabilidad y discriminación en contra de las niñas y las adolescentes; **haciendo énfasis en las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres, quienes recibirán atención privilegiada en los derechos de acceso a la salud, atención psicológica, educación y programas y beneficios que les permitan desarrollarse de manera plena.**

Artículo 47. ...

I. a la VIII. ...

No tiene correlativo

...
...
...

No tiene correlativo

Artículo 116. ...

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 la VIII. ...

IX. La orfandad por el feminicidio de sus madres.

...
...

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.

Las autoridades competentes, atenderán el principio del interés superior de la niñez para garantizar las prerrogativas inherentes a las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres, privilegiando el derecho a la educación, a la salud, a la atención psicológica y el acceso a programas y beneficios.

Artículo 116. Corresponden a las autoridades federales y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

<p>I. a la XII. ...</p> <p>XIII. Adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, víctimas de cualquier forma de violencia;</p> <p>XIV. a la XXV. ...</p>	<p>I. a la XII. ...</p> <p>XIII. Adoptar las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, víctimas de cualquier forma de violencia; incluyendo a quienes sean víctimas indirectas y se encuentren en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres.</p> <p>XIV. a la XXV....</p>
<p>LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.</p> <p>Sección Novena. ...</p> <p>ARTÍCULO 47. ...</p> <p>I. a la XI...</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>ARTÍCULO CUARTO. Se adiciona la fracción XII al artículo 47; se adiciona la fracción XXV al artículo 49; y se adiciona el Capítulo VI De las Niñas, Niños y Adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres que contiene los artículos 61, 62 y 63, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p> <p>Sección Novena. De la Procuraduría General de la República</p> <p>ARTÍCULO 47.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:</p> <p>I. a XI...</p> <p>XII. Crear un Registro de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres</p> <p>XIII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley.</p>

ARTÍCULO 49. ...

I. a la XXIV...

No tiene correlativo

No tiene correlativo

ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y a **la Ciudad de México**, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I. a XXIV...

XXV. Crear un Registro de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres

XXVI. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente Ley.

**CAPÍTULO VI
DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN
SITUACIÓN DE ORFANDAD POR FEMINICIDIO DE
SUS MADRES**

Artículo 61. Las autoridades competentes, atenderán el principio del interés superior de la niñez para garantizar las prerrogativas inherentes a las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por el feminicidio de sus madres, privilegiando el derecho a la educación, a la salud, a la atención psicológica y el acceso a programas y beneficios.

<p>No tiene correlativo</p>	<p>artículo 62. la fiscalía general de la república, las entidades federativas y la ciudad de México, crearán el crearan un registro de niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por feminicidio de sus madres que forme parte del Registro Nacional de Víctimas.</p> <p>Artículo 63. Las autoridades competentes se coordinarán a través de un protocolo de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad como consecuencia del feminicidio de sus madres a fin de garantizar y vigilar el cumplimiento de la satisfacción de las necesidades de alimentación, educación, atención médica y psicológica de los menores de edad en situación de orfandad como consecuencia del delito de feminicidio.</p>
	<p style="text-align: center;">TRANSITORIO.</p> <p>UNICO. El presente decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el diario oficial de la federación.</p>

Irais Soto Glez.