ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 2370-2CP2-11

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. Nombre de la Iniciativa.	Que expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Civil Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad.
2. Tema de la Iniciativa.	Derechos Humanos y Garantías Constitucionales.
3. Nombre de quien presenta la Iniciativa.	De diversos legisladores de los Grupos Parlamentarios.
4. Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Diversos Grupos Parlamentarios.
5. Fecha de presentación ante el Pleno de la Comisión Permanente.	03 de agosto de 2011.
6. Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	08 de agosto de 2011.
7. Turno a Comisión.	Unidas de Derechos Humanos y de Justicia, con opinión de Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Cuenta Pública.

II.- SINOPSIS

Crear un ordenamiento jurídico que tenga por objeto tutelar la libertad y la dignidad de las personas y los demás derechos humanos reconocidos universalmente y regular las acciones del Estado Mexicano en la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en ella, así como establecer los tipos penales, las sanciones y el procedimiento penal aplicable, así como la distribución de competencias y formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Tipificar el delito de Trata de

Personas, así como los delitos que se relacionan y determinar las sanciones que deben aplicarse en cada caso, sanciones por acumulación de delitos cuando se relacionen, las hipótesis de su agravamiento y las reglas comunes a todos los casos en la interpretación y aplicación de estas disposiciones. Regular lo relativo a los derechos de las víctimas y las personas que les rodean, en lo que hace a su atención integral, sus derechos, protección y seguridad durante los procesos, el resarcimiento y reparación de los daños, los derechos de las víctimas extranjeras y las medidas para su protección en el largo plazo, cuando haya participación de delincuencia organizada. Obligar a la Procuraduría General de la República a crear un Programa de Protección a Víctimas y Testigos, las reglas básicas de su funcionamiento, así como de la instancia específica para operarlo. Redefinir la integración, organización, funcionamiento y facultades de la Comisión Intersecretarial y de los contenidos del programa Nacional en la materia, así como las responsabilidades de cada una de las dependencias que intervienen y la evaluación de los resultados. Incluir un capítulo referente a la prevención del delito, las políticas y programas para tal objetivo, la detección de zonas y grupos con mayor vulnerabilidad y las políticas para su atención prioritaria, la evaluación de los programas y la atención a rezagos. Establecer una distribución de facultades y competencias exclusivas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno en la materia y medidas para el fortalecimiento institucional. Incluir dentro de los delitos considerados como graves, los relacionados con la trata de personas, así como de delincuencia organizada. Señalar que para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema, las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general.

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 diversas materias se sustenta en las siguientes fracciones del artículo 73: XXI y XXX, en relación con el artículo 22 fracción II, por lo que hace a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados; XXI, tanto para el Código Penal Federal, como para el Código Federal de Procedimientos Penales; y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; XXX, en relación con el artículo 94 párrafo segundo, para la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; XXIII, con relación a la Ley de la Policía Federal; XVII, para la Ley Federal de Telecomunicaciones; y XXIII y XXX, en concordancia con el artículo 21, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación al 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 específica 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 fundamento legal en que se sustenta la facultad del Congreso para legislar en la materia de que se trata.
- 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 fracciones que componen los preceptos y cuyo texto se desea mantener.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, incluir un apartado de artículos transitorios en donde se señale principalmente la fecha de entrada en vigor del decreto. En caso contrario, se estará a lo dispuesto por el artículo 3º del Código Civil Federal.

La iniciativa, salvo la observación antes formulada respecto de la carencia de artículos transitorios, 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, 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**
DECRETO: **<u>PRIMERO</u>. Se abroga la Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y se expide la Ley General Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados, en los siguientes términos:** **LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA TRATA DE PERSONAS Y DELITOS RELACIONADOS.** ➢ **<u>No se realiza cuadro comparativo, en virtud de tratarse de la abrogación de un ordenamiento.</u>**	
LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA **Artículo 2o.-** Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: **I a V.** … **VI.** Trata de personas, previsto y sancionado *en los artículos 5 y 6* de la Ley para *Prevenir y Sancionar* la Trata de Personas, y	**<u>SEGUNDO</u>.** Se reforma el Artículo 2º Fracción VI, De la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: Reformar para quedar como sigue: **Artículo 2**. … **I a V**. ... **VI**. Trata de personas **y delitos relacionados**, previsto y sancionado en **el Título Segundo** de la Ley **General para Combatir y Erradicar** la Trata de Personas **y Delitos Relacionados.**

VII. …	
CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES **Artículo 194.-** Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes: **I a XXV.** … **XVI.** De la Ley para *Prevenir y Sancionar* la Trata de Personas, *los previstos en los artículos 5 y 6.* ***XVII y XVIII.*** … …	**TERCERO.** Se reforma el Artículo 194, Fracción XVI del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue: **Artículo 194**. ... **I. a XV**. ... **XVI**. De la Ley **General** para **Combatir y Erradicar** la Trata de Personas y Delitos Relacionados...
CÓDIGO PENAL FEDERAL **Artículo 85.** … **I.** … **II.** Trata de personas *previsto en los artículos 5 y 6* de la Ley para *Prevenir y Sancionar* la Trata de Personas.	**CUARTO.** Se reforma el Artículo 85 Fracción II y se agrega un Artículo, 205-bis, al Código Penal Federal, para quedar como sigue: **Artículo 85**. No se concederá libertad preparatoria a: **I**… **II**. Trata de personas **y delitos relacionados contenidos en el Título Segundo** de la Ley **General** para **Combatir y Erradicar** la Trata de Personas **y Delitos Relacionados.**

III y IV. … … **No tiene correlativo**	**III**. … **Artículo 205-bis. Serán imprescriptibles las sanciones señaladas en los artículos 200, 201, 202, 203 y 204. Así mismo las sanciones señaladas…**
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION **Artículo 50 Bis.** En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada de conformidad con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de la Policía Federal o la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, según corresponda. **Artículo 50 Ter.** Cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas, sea formulada en los términos previstos en las legislaciones locales, por el titular del Ministerio Público de alguna entidad federativa, exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos *y* privación ilegal de la libertad o secuestro, los primeros previstos en el Código Penal Federal y el último en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, o sus equivalentes en las legislaciones penales locales.	**QUINTO.** Se reforman los artículos 50 Bis y 50 Ter, párrafo primero y el segundo párrafo al artículo 50 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue: **Artículo 50 Bis**. En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada de conformidad con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de la Policía Federal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro **o la Ley General para Combatir y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados,** según corresponda. **Artículo 50 Ter**. Cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas, sea formulada en los términos previstos en las legislaciones locales, por el titular del Ministerio Público de alguna entidad federativa, exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos, privación ilegal de la libertad, secuestro **o esclavitud, trata de personas o explotación**, los primeros previstos en el Código Penal Federal y el último en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro **o la Ley General para Combatir y Erradicar la**

La solicitud de autorización de intervención de comunicaciones de los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, *Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se formulará de conformidad con ese ordenamiento. … … … … …	**Trata de Personas y Delitos Relacionados** o sus equivalentes en las legislaciones penales locales. La solicitud de autorización de intervención de comunicaciones de los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro**, y la Ley General para Combatir y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Relacionados**, se formularán de conformidad con estos ordenamientos. ... ...
LEY DE LA POLICÍA FEDERAL **Artículo 51.** … **I a V.** … **No tiene correlativo**	**<u>SEXTO.</u>** Se agrega una Fracción, VI, al Artículo 51 de la Ley de la Policía Federal: Agregar, para quedar como sigue: **Artículo 51**. La intervención preventiva de comunicaciones a que se refiere esta Ley, se autorizará únicamente en los delitos previstos en los ordenamientos legales que a continuación se enlistan: **I. a V.** … **VI. Lo previsto en la Ley General para Combatir y Erradicar la Trata de Personas y Delitos Conexos.**

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA **Artículo 129.-** El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes. **No tiene correlativo**	**<u>SÉPTIMO.</u>** Se agrega un artículo, 129, y se recorre la numeración de los subsiguientes, a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue: **Artículo 129**. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes, **que promueva la colaboración y participación ciudadana** **Para el caso de la sustracción de menores, deberán implementarse sistemas de alerta y protocolos de acción inmediata para su búsqueda y localización, en el que coadyuven con los integrantes del sistema las corporaciones de emergencia, medios de comunicación, prestadores de servicios de telecomunicaciones, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general**
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION **Artículo 60.-** ... **I.-** Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar	**<u>OCTAVO.</u>** Se agrega un artículo, 60, y se recorre la numeración de los subsiguientes, a la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue: **Artículo 60**.- Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia: **I**.- Los boletines de cualquier autoridad **del Ejecutivo Federal** que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas

cualquier calamidad pública; **II.-** …	encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, **o que coadyuven en la búsqueda y localización de menores sustraídos.** **II**.- …

LAL