

**76.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a cargo del diputado Juan Manuel Vega Rayet, del grupo parlamentario del PRI**

El que suscribe, Juan Manuel Vega Rayet, diputado federal de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa que reforma y adiciona los artículos 36 fracción I y III, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54 y 55 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La nación mexicana es producto del encuentro de ricas culturas que han definido el ser de nuestra patria. Las manifestaciones artísticas y culturales que inundan nuestro país son de una riqueza incalculable, pues tienen raíces milenarias. El valor arqueológico de nuestro pasado prehispánico y las manifestaciones artísticas desarrolladas durante la Colonia, así como el amplio quehacer artístico posterior, han dotado a nuestro país de una riqueza extraordinaria por lo que se refiere a historia y arte.

México sufre un fuerte saqueo arqueológico y de arte sacro. Gracias a la exuberante variedad cultural México es un foco de atracción para organizaciones delictivas, internacionales y nacionales que lucran con el patrimonio arqueológico y cultural mexicano que es también patrimonio cultural de la humanidad. Y cómo no, si nuestro país es una rica veta de manifestaciones culturales tanto en piezas arqueológicas como en arte sacro y laico. Se calcula que en el territorio nacional existen por lo menos 200 mil sitios prehispánicos y más de 4 millones de piezas religiosas. Por eso el negocio del robo y tráfico de arte sacro y precolombino es un negocio ilegal de gran envergadura en nuestro país.

Y es un negocio muy lucrativo. En el mercado negro las piezas prehispánicas mexicanas llegan a ser cotizadas en dólares en el extranjero, principalmente en Europa, siendo las más solicitadas las pertenecientes a las culturas Maya y Olmeca. Mientras tanto, el arte sacro, que se puede encon-

trar en cualquiera de las más de 19 mil iglesias que hay en México, en el mercado negro, donde no genera costos, una pieza valuada por peritos, puede alcanzar un valor de 300 mil pesos por las características de diseño, de pintura, de material, su estado de conservación, su datación.

Aunque el saqueo de piezas arqueológicas ha disminuido de manera considerable en los últimos 10 años, en lo que se refiere al robo de arte sacro resulta difícil determinar su comportamiento, pues es difícil determinar si los robos reportados son recientes, así como las características de los materiales saqueados.

Por tanto, es preciso revisar las leyes en la materia. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, promulgada en 1972, que establece sanciones penales para los delitos de saqueo, robo, transporte y posesión de piezas antiguas, pero que no se ha actualizado a 30 años de su publicación, haciendo de esta normatividad algo obsoleto en el ámbito de las penas sugeridas.

El saqueo y tráfico de piezas prehispánicas no está tipificado como delito grave, las personas que atentan contra el patrimonio cultural no son sujetas a prisión, pues pagando una fianza pueden evadirla. La ley establece multas de 50 mil pesos, las cuales se traducirían en 50 pesos actuales porque no se han hecho los ajustes a la economía actual. Esta situación debe corregirse.

La ley debe adecuarse a la sofisticación de las bandas traficantes del patrimonio cultural, pues los grupos dedicados al saqueo de zonas prehispánicas operan con tecnología sofisticada, igual o superior a la que cuentan instituciones académicas, dependencias gubernamentales o centros de investigación.

La situación del robo de arte sacro es igual o más alarmante debido a que no sugiere una especialización técnica tan profunda como lo exige el conocimiento de las técnicas arqueológicas y a que es más fácil acceso.

Además, su mercado, que está constituido por estratos sociales altos, oculta el mercado negro de arte religioso y arte prehispánico donde sólo se ve el daño, sin permitir ubicar las redes de tráfico con una "clientela" de niveles económicos altos con altos ingresos.

El robo de arte sacro es una problemática que se agrava, tan sólo en Puebla asciende alrededor de 5 mil piezas. En el estado son más de seis mil los inmuebles catalogados como

históricos, lo que le convierte en un punto de atracción importante, llegando al exceso de que incluso se ha detectado el robo de puertas y otros detalles de casonas históricas de los siglos XVII y XVIII.

En Puebla operan bandas internacionales especializadas en este ilícito, que surten a coleccionistas de Nueva York y Europa, sitios con mayor demanda de este tipo de piezas. Sin embargo, Puebla ocupa el tercer lugar nacional en el número de casos de robo de arte sacro, después de Oaxaca con el primero, y el estado de México, en el segundo.

El problema del robo de arte sacro está vinculado con las deficiencias de control de las piezas, por ejemplo, en Puebla de las 10 mil iglesias registradas sólo 150 cuentan con un catálogo de su mobiliario, incluidas pinturas. Por lo tanto, es necesario crear un registro exacto de las obras sacras en el país, además de aplicar otras medidas contra el robo de estas piezas, que van desde la denuncia del robo con el fin de boletinar el hecho; el desarrollo de programas preventivos que permitan preservar templos y piezas religiosas; hasta presentar el proyecto de ley que incluya sanciones más severas para ese delito.

Además del levantamiento de un inventario de templos y piezas religiosas a efecto de que su certificación sea incuestionable al momento de la presentación de las denuncias correspondientes; la protección por medios tecnológicos de piezas relevantes, entre las sugerencias están el rayo láser, sensores, candados o nichos. Para esto es importante vincular no sólo a las instituciones gubernamentales encargadas, sino también a instituciones sociales como las universidades. A fin de que sus alumnos desarrollen tesis, catálogos e inventarios sobre las iglesias, como la experiencia desarrollada por la Universidad de las Américas-Puebla (UDLA-P), donde se ejecutaron 30 listados de iglesias de los siglos XVI y XVII como Tonanzintla, Santa Isabel Cholula, Los Remedios y La Capilla del Rosario del Templo de Santo Domingo, entre otras.

La importancia de proponer reformas a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que dimensione los delitos contra el patrimonio cultural de la nación a su real estatus, no sólo se percibe en el daño que se ocasiona al arte mismo, pues el robo una pieza de arte sacro o arqueológico significa un daño histórico, se hurta información histórica, patrimonio artístico información documental. El valor comercial de una pieza artística sacra o prehispánica es muy bajo considerando materiales, técnicas, etc., sin embargo entre los coleccionistas puede ser muy alto. Pero, ¿cuánto valdría la Capilla

Sixtina si se desmantelara para ser vendida por piezas? Quizás en las subastas de Nueva York o por Internet se podría alcanzar altos precios de distintos fragmentos, pero destruiría la obra misma, tanto en esencia como en presencia, despojando a la humanidad de su patrimonio artístico.

Además, la importancia de estos ilícitos es tal que la Interpol ha calificado al robo de arte sacro como el segundo delito más importante en el país después del narcotráfico. De ahí que se hayan firmado convenios con esta institución internacional para detectar piezas saqueadas.

Sin embargo, como se mencionó antes, la persecución de este delito presenta una complejidad enorme. Aun así, la PGR ha podido recuperar piezas como una escultura de San José tallada en madera fina y un retablo elaborado en la época de la Colonia, ambas del siglo XVI, que fueron robadas en las regiones de Atlixco y Cholula, respectivamente, y recuperadas en Tlaxcala. La colaboración internacional es, así mismo, fundamental para el combate, como sucedió con la recuperación del retablo de *San Francisco recibiendo los estigmas*, valiosa pieza del siglo XVI, robada en el estado de Puebla y recuperada en Estados Unidos. Dicha pieza está inscrita en la lista de Patrimonio de la Humanidad, fue sustraído en abril de 2001 de la capilla del Ex Convento Franciscano de Tochimilco y localizado en la Galería Peyton Wrigth de Santa Fe, Nuevo México, EU; estaba a la venta vía Internet, con un precio de 255 mil dólares. Aunque hay recuperación, los registros son incipientes y en algunos casos ni siquiera existen.

Además, el robo de arte sacro en nuestro país es posible también gracias a la colusión de servidores públicos. Por lo tanto, es una responsabilidad impostergable para esta Honorable Cámara de Diputados llevar a cabo las acciones que le son inherentes, como es la de actualizar las leyes a fin de proteger nuestro patrimonio artístico, histórico y cultural.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 36 fracción I y III, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54 y 55 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para su debido estudio y análisis, quedando de la siguiente manera:**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 36 fracción I y III, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54 y 55 de la Ley Federal

sobre **Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 36.** Por determinación de esta ley, son monumentos históricos:

I. Los inmuebles construidos en los siglos **XVI a XX**, destinados a templos y sus anexos: arzobispados, obispos y casas cúrales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos **XVI a XX** inclusive.

II. ...

III.- Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos **XVI a XX** que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.

IV. ...

**Artículo 47.** Al que realice trabajos materiales de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos, sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de **50 a 500 días de salario mínimo**.

**Artículo 48.** Al que valiéndose del cargo o comisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia o de la autorización otorgada por éste para la ejecución de trabajos arqueológicos, disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de **50 a 500 días de salario mínimo**.

...

**Artículo 49.** Al que efectúe cualquier acto traslativo de dominio de **un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico** o comercie con él y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspon-

diente, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de **50 a 500 días de salario mínimo**.

**Artículo 50.** Al que ilegalmente tenga en su poder **un monumento mueble arqueológico, artístico o histórico** y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de uno a seis años y multa de **50 a 300 días de salario mínimo**.

**Artículo 51.** Al que se apodere de un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico sin consentimiento de quien puede disponer de él con arreglo a la ley, se le impondrá **prisión de dos a quince años y multa de 100 a 500 días de salario mínimo**.

**Artículo 53.** Al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión **de dos a quince años y multa de 100 a 1000 días de salario mínimo**.

**Artículo 54.** ...

Los traficantes de **monumentos arqueológicos, artísticos e históricos**, serán considerados delincuentes habituales para los efectos de esta ley.

**Artículo 55.** Cualquier infracción a esta ley o a su reglamento, que no esté prevista en éste capítulo, será sancionada por los Institutos competentes, con **multa de 50 a 500 días de salario mínimo**, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración, en los términos del reglamento de ésta Ley...

#### Transitorio

**Único.** Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 26 de abril de 2005.— Dip. Juan Manuel Vega Rayet (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Cultura.**

**77.- «Iniciativa que reforma los artículos 3 y 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Gonzalo Moreno Arévalo, del grupo parlamentario del PRI**

El que suscribe, Gonzalo Moreno Arévalo, diputado federal integrante de esta LIX Legislatura al honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre propio y de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en esta soberanía, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que actualiza la denominación de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Derivado de la obra *El espíritu de las leyes*, de Montesquieu, la legalidad tiene como propósito establecer reglas claras y precisas en los estados de derecho contemporáneo, con el fin de dotar de armonía y paz social.

Así, de nuestra Carta Magna se derivan el resto de los ordenamientos legales de que consta nuestro sistema jurídico mexicano y cada día nuestras funciones como legisladores permiten poner al corriente y a la actualidad todos estos.

También, es necesario dar orden al ejercicio de la función pública, con el propósito de que los servidores públicos no conviertan dicho ejercicio en la suma de algunas cuantas voluntades que corrompan el servicio público.

En la actualidad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se desprenden las responsabilidades administrativas, las obligaciones en el servicio público de los servidores, las sanciones administrativas a que pueden llegar a ser acreedores y el registro patrimonial de servidores públicos, entre otras funciones.

La ley en comento fue promulgada el 13 de Marzo de 2003 y fue sujeta de una corrección el 31 de Diciembre de 2004, sin embargo, en ese entonces los actos jurídicos correspondientes eran realizados por la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, antecesora de la actual Secretaría de la Función Pública.

Como es sabido, uno de los requisitos y elementos del acto administrativo es el de legalidad, que circunscribe a la autoridad a someterse al imperio de la Ley, sin embargo, observamos que aún no ha sido actualizada la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por la de Secretaría de la Función Pública y con esto, darle certeza jurídica a los actos emanados por esa autoridad.

Sin este requisito de legalidad, los particulares pueden solicitar la nulidad del acto emanado por dicha autoridad, desde luego en perjuicio del interés público.

Ahora bien, en el momento procesal oportuno, el particular puede solicitar al tribunal la nulidad, absoluta o relativa, del acto imputado por la autoridad, argumentando el simple y sencillo hecho de que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no existe y, por tanto, los actos que tengan origen invocando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no es legal, toda vez de la inexistencia de esta secretaría de Estado, aun cuando sólo haya cambiado su denominación.

En concreto, el propósito de esta iniciativa es actualizar la denominación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de la vigente Secretaría de la Función Pública, sin algún otro cambio en la ley.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito presenta a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 3 y el artículo 5, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor del siguiente**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción III del artículo 3 y el artículo 5, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley:

...

...

III. La Secretaría de la Función Pública;

...

**Artículo 5.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

Secretaría: A la Secretaría de la Función Pública.

### Artículo Transitorio

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 26 de abril de 2005.— Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Gobernación.**

### **78.- «Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, del grupo parlamentario del PRI**

Jorge Leonel Sandoval Figueroa, en su carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución General de la República, 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable asamblea, **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XIII al artículo 7 de la Ley General de Educación**, bajo el tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 20 de septiembre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que creó el Centro de Pre-

vencción de Desastres (Cenapred) que funge como instrumento dependiente de la administración pública federal con la encomienda de detectar, auxiliar y reaccionar ante la presencia de desastres naturales que se presenten en el país como resultado de los movimientos sísmicos ocurridos en varias regiones de México durante 1985; dependiendo este órgano en la actualidad del Sistema Nacional de Protección Civil que coordina la Secretaría de Gobernación.

La constante transformación del conocimiento en materia de desastres naturales, requirió de una política de reorganización de los órganos destinados a estructurar planes de protección ante eventualidades con impactos negativos a la sociedad y el entorno ecológico, que transforma una situación normal en una de emergencia, mediante la Ley General de Protección Civil, promulgada el 8 de mayo de 2000.

Derivado de lo anterior, nuestro país ha elaborado diversas campañas permanentes de capacitación en materia de desastres con la entusiasta participación de diversos organismos públicos y privados como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Petróleo, la Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad, la Cruz Roja Mexicana, el Instituto de Tecnología el Agua, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Petróleos Mexicanos, así como organismos internacionales que investigan para crear diversos Comités Especializados en Fuerzas de Reacción dedicados a la atención de casos de inundaciones, incendios forestales, erupciones volcánicas, movimientos telúricos y huracanes.

Sin embargo, en los últimos meses cobra actualidad el tema del fenómeno natural relativo a los tsunamis, que es el modo como se designa en el Japón a un maremoto, en razón del ocurrido el 26 diciembre del año próximo pasado en el Sur de Asia, demostrando una vez más la vulnerabilidad del ser humano, sin que a esta fecha en nuestro país haya valorado lo que implica estar en presencia de una secuencia de olas marítimas generadas cuando en el fondo de los océanos ocurren terremotos, pudiendo arribar a nuestras costas con gran altura y consecuencias impredecibles.

En el caso de México, ni las autoridades, ni la sociedad civil hemos ponderado los efectos en caso de ocurrir un tsunami en el océano Pacífico o el golfo de México, por menor que fuese podría cruzar distancias considerables y

arribar incluso a costas lejanas, como sucedió en el mar de Chile en 1960.

Pocos mexicanos conocemos que la ubicación planetaria de nuestro territorio favorece la gestación de los tsunamis, generados por sismos originados en la Fosa de Mesoamérica, ubicada en la zona de hundimiento de la Placa de Rivera en Norteamérica que genera la acumulación de energía subterránea que se libera en la llamada Falla de San Andrés; como ocurrió en octubre de 1985 en diversas poblaciones costeras de Colima y Jalisco donde se registraron olas hasta de cinco metros de altura registrado graves pérdidas humanas y patrimoniales.

Ante tales consideraciones debemos estar preparados por la recurrencia cíclica con que se presentan estos fenómenos naturales y la existencia de lugares en donde nunca ha habido estos fenómenos como el estado de Guerrero, capacitando permanentemente a la población en general y principalmente a quienes viven en los litorales del país.

Es trascendental valorar que desde el año 2000, no se ha generado mayor avance en la búsqueda del conocimiento legislativo por conocer los sismos que al momento de registrar su origen puedan desatar un tsunami y más aún cuáles son las medidas que deberán adoptarse durante su manifestación, ni se han establecido en los últimos cuatro años programas dirigidos a cultivar la generación de tecnología en la prevención de desastres derivados de maremotos, ni se ha implementado un serio plan de educación en los niveles básico, medio y medio superior debidamente auspiciado por la Secretaría de Educación Pública en coordinación con el Sistema Nacional de Protección Civil para hacer frente a la necesidad de instruir a los alumnos la cultura del autocuidado.

Es muy importante involucrar al mundo de los académicos de escuelas primarias, secundarias, preparatorias, universidades y los comités que poseen el conocimiento en la materia de prevención de desastres para que juntos instauren una seria política de instrucción que obligue a los educandos a conocer la cultura de la prevención y reacción ante las consecuencias en todas las zonas del país.

Por lo anterior, los diputados federales debemos realizar un esfuerzo por aprovechar estos espacios con la finalidad de analizar los puntos más importantes de los criterios que orientan la educación pública en México y que el Estado tiene la obligación de garantizar al gobernado con herramientas para desarrollar armónicamente las facultades del

ser humano, fomentar el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia, como lo ordena el párrafo segundo del artículo 3o. constitucional.

Lo anterior, con la finalidad de que la Ley General de Educación, en su calidad de reglamentaria de este mandato de la Ley Fundamental, se adicione el compromiso de las instituciones educativas públicas y privadas que reconoce la Secretaría de Educación Pública para propagar en la formación del educando con la participación de los docentes de toda la República Mexicana, la permanente difusión de la educación en materia de protección civil.

Lo anterior traerá como consecuencia que la niñez mexicana cuente con los valores de la unión familiar en beneficio del país y de una mejor sociedad, por ello propongo una adición a una fracción XIII al Artículo 7 de la Ley General de Educación que permita el desarrollo de programas coordinados con la Secretaría de Educación Pública, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Organizaciones Nacionales No Gubernamentales para lograr el efecto previsto con la finalidad de contrarrestar los posibles riesgos de catástrofes en el territorio nacional.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XIII al artículo 7 de la Ley General de Educación.**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción XIII al artículo 7 de la Ley General de Educación, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 7.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a XII. ...

**XIII. Fomentar el conocimiento y la cultura de la protección civil orientada a la prevención, la participación en los programas de ayuda, auxilio y reacción a la población en materia de desastres naturales.**

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días de abril de dos mil cinco.— Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

#### **79.- «Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Florentino Domínguez Ordóñez, del grupo parlamentario del PRI**

Quien suscribe, diputado federal Florentino Domínguez Ordóñez, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona y reforma el artículo 41, en su segundo párrafo, de la Ley General de Educación y para efectos de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, manifiesto a continuación lo siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El nuevo esquema de medidas y acciones emprendidas a partir de la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, de 1992, y la Promulgación de la Ley General de Educación en 1993. Hasta el momento no ha permitido transformar algunas de las Inicia-

tivas del Sistema Educativo Nacional, constituidas a lo largo del siglo XX próximo concluido, el proceso de reforma es reciente y de una complejidad que trató de abarcar los campos de acción de la Política Educativa.

Este hecho y las resistencias derivadas de su gigantismo y excesiva centralización son factores que explican que varios de los cambios promovidos aun no se expresen en la consecución de sus objetivos finales, en la transformación de las prácticas educativas en el aula y en la escuela, así como el mejoramiento de los resultados educativos, existe evidencia que indica claramente la necesidad de avanzar de manera decidida en acciones insuficientemente desarrolladas detectar y corregir las principales dificultades que se observan en la puesta en marcha de algunas de las iniciativas, suprimir las acciones que no muestran indicios de influencia positiva en el sistema y especialmente, diseñar alternativas para que las cuestiones fundamentales que no han sido atendidas en el proceso de reforma, destacando la gestión institucional, la revisión de normas, la inequidad de igualdad en infraestructura de los servicios educativos en los diversos niveles de gestión.

Anteriormente, nuestra Constitución establecía en su artículo 3º. el derecho de todo el pueblo de México a la Educación, después de la Reforma que tuvo la Constitución vigente establece. “(...) todo individuo tiene derecho a recibir educación (...)”.

Los propósitos y principios filosóficos que orientan al Sistema Educativo Mexicano que regulan su fundamento, la organización de los servicios que guían la acción educativa y las normas de las acciones establecidas se emplean como definiciones ideológicas del pueblo mexicano, donde expresan valores y aspiraciones colectivas de gran arraigo en la sociedad y coherente al Conjunto de acciones educativas en nuestro país.

Sin embargo, partiendo de la consideración que nuestra sociedad también se integra por niños, jóvenes y adultos llamados con capacidades diferentes y que han estado presentes en la evolución del hombre y que regularmente son sujetos de falta de atención a sus necesidades especiales y que actualmente en nuestro país se hacen esfuerzos para brindar atención a quienes han sido calificados como seres humanos con discapacidad, con minusvalía y con habilidades diferentes.

Dimensionando la magnitud de este problema que es de carácter mundial como lo establece la OMS (Organización

Mundial de la Salud), que especifica que entre el 10 y 12% total de la población, presentan diversos grados de algún impedimento físico y mental, lo suficientemente grave para requerir ayuda y servicios especiales.

Por lo que se refiere a México concretamente, la población asciende a 100 millones de habitantes con el referente estudio de la OMS, tendremos en nuestro país alrededor de 100 mil casos con algún impedimento físico y/o mental.

La Educación Especial debe ser destinada a hacer frente a las necesidades específicas de los niños con capacidades excepcionales y de los superdotados.

Los primeros presentan ciertas dificultades o desventajas que afectan de un modo negativo a su progreso dentro de los programas educativos convencionales. También los segundos pueden obtener resultados pobres dentro de los programas normales que suelen desarrollarse entre los 6 y 16 años.

Generalmente, alrededor de 10% de los niños necesitan algún tipo de Educación especializada a lo largo de su escolarización, la gran mayoría de ellos tienen problemas que no se resuelven dentro de las escuelas ordinarias, solo una pequeña minoría de las ayudas educativas especializadas puede requerir por su exigencia y complejidad, la existencia de medios, centros y un conjunto de servicios que permita asegurar que la educación se ajuste a las necesidades de esos niños.

Se considera que un niño tiene una necesidad especial si muestra una mayor dificultad para aprender que el resto de los niños de su misma edad, es decir, si tiene una disfunción que le impide o dificulta hacer uso de las facilidades educativas de un cierto nivel proporcionadas a los de la misma edad en las escuelas de su zona y nivel.

A lo largo de la historia de la humanidad siempre ha habido niños discapacitados, sin embargo, los programas de educación especial son relativamente recientes. En tiempos pasados las personas con capacidades diferentes iban frecuentemente a parar a hospitales, asilos y otras instituciones que proporcionaban una formación escasa.

A partir del último cuarto del siglo XX se prestó atención a la educación especial, a los países desarrollados, que han incurrido en un cambio radical en las actitudes profesionales y públicas hacia las necesidades especiales, que es la génesis del comienzo de un movimiento hacia la inte-

gración de personas con dificultades educativas dentro de las escuelas ordinarias.

Los padres se han involucrado paulatinamente y activamente en la educación, evaluación y revisión de las necesidades educativas de sus hijos y continuamente muestran con más interés su preferencia (limitada a ciertas condiciones), como servicios, sociales, de salud económicos y educativos sin embargo en la práctica las buenas intenciones no siempre culminan en logros satisfactorios.

En cualquier caso hay que constatar que este proceso de cambio en la mayoría de los países del mundo: europeos, asiáticos y de Latinoamérica, y en esencia el de México ha contribuido que las familias afectadas, las escuelas y todos los sujetos involucrados en este contexto demanden a los poderes públicos, métodos de aprendizaje, infraestructura, material didáctico y "leyes" acordes con el derecho de una formación e integración a las personas con capacidades excepcionales.

Los niños y jóvenes con algún tipo de discapacidad son poco más de 100 mil entre 5 y 14 años, de acuerdo con el último censo. Con frecuencia la incapacidad para identificar oportunamente a estos menores tiene efectos adversos sobre sus oportunidades educativas, puesto que dejan de recibir la atención especial que requieren durante un tiempo que puede resultar decisivo para su desarrollo. Por otra parte, la integración de estos menores al sistema regular no siempre funciona de la mejor manera, entre otras razones porque los profesores carecen con frecuencia de la preparación para identificarlos y tratar las discapacidades específicas que padecen.

En la desigualdad de oportunidades educativas se requiere y se necesita superar la falta de equidad, en el acceso a Educación Especial, es necesario flexibilizar y diversificar los servicios a fin de apoyar a la población escolar en situaciones de desventaja, carencia y rezago en los ámbitos socioeconómicos y de aprendizaje.

Para dar respuesta a los retos de justicia, equidad y calidad se requiere de transformaciones y toma de decisiones, incrementando la capacidad de resultados de los planteles, además desarrollar mecanismos que garanticen la respuesta oportuna y adecuada a sus demandas y necesidades para que se transforme la sociedad, pensar en la educación que queremos es equivalente a reflexionar sobre la sociedad que deseamos y el futuro que esperamos construir para estos educandos.



Compañeros diputados: con sustento en las consideraciones expuestas con anterioridad y con la finalidad de alcanzar la verdadera equidad social, al hacer realidad la convivencia social y productiva de los menores de edad con discapacidades, que no logren integrarse a los planteles de educación básica, presento a ustedes el siguiente decreto, por el que se reforma y adiciona el Artículo 41, en su párrafo segundo de la Ley General de Educación.

Para tal efecto a continuación transcribo el Artículo mencionado con sus reformas publicadas en Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de junio del año 2000 que a la letra establece: Artículo 41 de Ley General de Educación. La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquéllos con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación, procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

Sin embargo, al analizar el texto titulado *La integración educativa en el aula regular, principios, finalidades y estrategias*, dirigido a los profesores de educación básica y a los profesionales que laboran en educación especial, y que es considerado **programa vigente para la enseñanza-aprendizaje en educación especial** a pesar de que en su contraportada dice que es un libro que invita a reflexionar respecto a las condiciones en que viven y se educan los niños con necesidades educativas especiales, con el fin de propiciar los cambios necesarios en las practicas docentes y en los servicios de educación especial que reciben primero **para posibilitar su integración plena a la vida familiar, laboral y social**, se corrobora que desafortunadamente no contiene estrategias que posibiliten al educando su autónoma convivencia social y productiva como lo establece la ley o que posibiliten su integración plena a la vida

familiar, laboral y social como lo establece el texto considerado como programa vigente en educación especial.

En este orden de ideas dimensionando en su justa proporción la importancia que tiene para el futuro de nuestro país la integración de nuestros niños de hoy, que serán ciudadanos mañana, es de vital e inaplazable atención tomar medidas para capacitar a los alumnos en algún arte u oficio que permita su integración real a la vida familiar, laboral y social además profesionalizar a quienes laboran en el subsistema de educación especial para lograr realmente resultados satisfactorios en su labor educativa evitando de esta manera que en un futuro los educandos de hoy estén supeditados al apoyo de la familia y/o de programas gubernamentales.

Por tal razón, propongo el siguiente

Decreto que reforma y adiciona el artículo 41 de la **Ley General de Educación, en su segundo párrafo, para quedar en los siguientes términos**

**Artículo 41.** La educación especial esta destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquéllos con aptitudes sobresalientes, atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Tratándose de menores de edad con discapacidades esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva, para lo cual se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios, además se les capacitará en un arte u oficio de acuerdo a sus capacidades físicas e intelectuales, para tal efecto se instalarán talleres equipados y se les proveerá de material para que realicen sus prácticas de aprendizaje correspondientes y con la finalidad de que estos servicios educativos cumplan los objetivos consagrados en la presente ley la autoridad educativa deberá establecer las medidas correspondientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. de la Constitución Federal con la finalidad de establecer que quienes laboran en estas instituciones educativas sean profesionales con título en la actividad que tienen bajo su responsabilidad, respetando los derechos laborales de los trabajadores a quienes se les concederá un tiempo razonable para realizar sus estudios correspondientes, por lo que se refiere a

quienes capacitarán para el trabajo en algún arte u oficio de no existir posibilidades de que exhiban título bastará que acrediten dominio en el arte u oficio que enseñarán.

Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de abril del año 2005.— Dip. Florentino Domínguez Ordóñez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

### 80.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a cargo de la diputada Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, del grupo parlamentario del PRI

La suscrita, Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, diputada federal por el Segundo Distrito Electoral Federal de Yucatán a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma los artículos 1º y 1º-A, 15-B y adiciona un 15-B Bis de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en razón de la siguiente

### Exposición de Motivos

El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos en el país no representa más del dos por ciento del total de recaudación, un ingreso que es de alrededor de los 12,079,899 millones de pesos. Constituye uno de los principales ingresos de las entidades federativas, ya que es éste el impuesto que administran directamente por conducto de la coordinación recaudatoria.

Podemos afirmar que el 100 por ciento de este impuesto, es destinado de alguna forma a las entidades federativas, en lo que constituye uno de los aspectos más alentadores en el esquema del federalismo tributario.

Sin embargo, bajo las condiciones actuales de la economía nacional, tan poco beneficiosa en el entorno microeconómico, el impacto de esta carga impositiva entre la población del país ha sido tremendo.

La tenencia de un vehículo, que en el pasado era razón suficiente para deducir que su propietario vivía en condiciones de privilegio, hoy no es un parámetro suficiente en cuanto a la identificación de contribuyentes con gran poder adquisitivo, toda vez que bajo los esquemas socioeconómicos contemporáneos, un vehículo es cada vez más una necesidad que un lujo.

Existen, claro está, las excepciones, consistentes en el tipo y modelo de vehículo, pero son precisamente esos casos de excepción en un esquema social en el que la mayoría de los mexicanos requiere de un medio de transporte propio para el desempeño de sus actividades.

Mucho se debatió durante legislaturas anteriores sobre la constitucionalidad del tributo, así como de la base para calcularlo. Este debate, sostenido por compañeros legisladores de diversas corrientes políticas, fue resuelto recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar acerca de la contradicción de tesis entre dos Salas de ese alto tribunal al respecto.

En su pronunciamiento jurídico, que sentó jurisprudencia firme, la Suprema Corte de Justicia declaró definitivamente que el cálculo del tributo sobre la base del valor total de enajenación del vehículo incluyendo impuestos como el ISAN y el IVA, es constitucional.

No obstante lo anterior, los legisladores debemos considerar el entorno social en que se inscribe la imposición

tributaria para determinar su viabilidad. Es cierto que la legalidad es uno de los principales factores para la determinación de la legislación fiscal, pero no menos importante es la capacidad de los contribuyentes y, sobre todo, la situación económica y social prevaleciente.

En consecuencia, el presente proyecto pretende establecer la base del impuesto a partir del valor total del vehículo que registren fabricantes, ensambladores, distribuidores autorizados, importadores, y empresas comerciales con registro ante la Secretaría de Economía como empresa para importar autos usados o comerciantes en el ramo de vehículos, según sea el caso, realicen ante la misma dependencia.

Este valor total sería el equivalente al costo de enajenación al consumidor, exceptuando los impuestos al valor agregado (IVA) y, en su caso, sobre la adquisición de vehículos nuevos (ISAN).

Asimismo, los sujetos obligados deberán incluir en el registro valores diferenciados para los distintos tipos de vehículos que ofrezcan en enajenación, atendiendo a factores como el modelo y el equipo que provenga de fábrica o el que el enajenante le adicione a solicitud del consumidor. No se incluirán en este cálculo del valor total del vehículo, los intereses derivados de créditos otorgados para la adquisición del mismo ni se considerarán tratos preferenciales tales como ofertas por venta de flotillas.

Estas disposiciones tienen como objetivo garantizar una misma base de cálculo del impuesto para vehículos con características iguales.

La segunda característica de la propuesta es la diferenciación de modalidades para el pago del impuesto por parte de personas físicas y morales, ya que en tanto para éstas permanece la modalidad preexistente, en el caso de aquéllas se introduce el pago del impuesto con base en un esquema mensual.

Esto es, que el monto total del impuesto se calcula de manera anual, pero las personas físicas podrán realizar el pago en las oficinas recaudadoras en un esquema mensual. Estos pagos provisionales, al finalizar el año calendario, deberán hacer la totalidad del impuesto.

De esta manera, apoyaríamos la economía de nuestros ciudadanos y al mismo tiempo propiciaríamos un aumento en la recaudación, ya que al tener la ciudadanía más facilidades para cubrir el importe del impuesto, la evasión disminuirá.

La problemática actual en el pago del impuesto radica en el hecho de que la ley no ofrece alternativas para quienes tienen la intención de pagarlo pero no cuentan con el capital suficiente para liquidar el monto total en una sola exhibición. Con esta propuesta, no se limita la capacidad recaudatoria pero sí se ofrece una alternativa para este sector de contribuyentes.

Una tercera característica de la propuesta es la modificación de los valores para el factor de ajuste en la tabla referente a vehículos de fabricación nacional o importados, a que se refieren los artículos 5o., fracción IV y 14-B de la Ley, así como de aeronaves y motocicletas, excepto automóviles destinados al transporte de hasta quince pasajeros.

Estos valores habían sido calculados tradicionalmente con base en una depreciación lineal del 10 por ciento cada año sobre el importe del impuesto causado por los vehículos nuevos. De esta forma, al finalizar diez años calendarios, el vehículo deja de pagar el impuesto.

La lógica de la mecánica de cálculo es como sigue: Si la tenencia de un auto nuevo se calcula conforme a su valor de factura (valor total), y el valor de los vehículos usados se modifica por la inflación y la depreciación, entonces se puede utilizar la tenencia causada por el vehículo nuevo, y ajustarla por inflación y depreciación, para estimar el impuesto a pagar por ese vehículo cuando es usado.

El problema que supone esta mecánica de cálculo es doble:

En primer lugar, la depreciación se calcula sobre el importe del impuesto, en lugar de calcularla sobre el valor del vehículo, ya que en la práctica lógicamente lo que se deprecia es el vehículo.

En segundo lugar, al observar una depreciación lineal del 10 por ciento cada año, se desestima el índice real de depreciación comercial de vehículo que durante los primeros años es muy superior a esta cantidad, mientras que en los últimos años este porcentaje es inferior al 10%.

Lo anterior conduce a una sobrevaluación del verdadero valor comercial de los vehículos durante los primeros años y una subvaluación durante los últimos años de aplicación de la ley. De hecho, todavía existe algún valor de rescate para los vehículos de más de 10 años de antigüedad.

Con relación al primer problema, es necesario que la Cámara realice un estudio más profundo para determinar a detalle un mecanismo idóneo para considerar la depreciación

de los vehículos, tomando como referencia quizá los índices que manejan las compañías aseguradoras.

En cuanto a la segunda problemática, mi propuesta es la siguiente: considerar una depreciación real del 30 al 50 por ciento durante los primeros tres años de vida del vehículo, y no más del 5 por ciento durante los últimos años a pagar el impuesto.

La duración del impuesto será siempre de 10 años, pero lógicamente habrá una variación en las cantidades a pagar por parte de los contribuyentes.

Podrá argumentarse que esto hará decaer la recaudación por parte de las entidades federativas, pero debemos considerar que también se estará impulsando el comercio de vehículos, tanto nuevos como usados puesto que el impuesto sobre tenencia ya no será más una traba para esas operaciones comerciales, además de que será más justo y otorgará a los propietarios mayor facilidad para la enajenación o cambio de dichos medios de transporte.

Por lo tanto, a mayor movimiento comercial de vehículos, mayores serán los derechos estatales que se cobren lo cual de alguna forma compensará la disminución de los montos a recaudar por concepto de tenencia.

Así, a la vez que se asegura la recaudación tributaria, estaríamos atendiendo a un principio social que deriva en mejores condiciones fiscales para nuestros representados.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la presente

**Iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma los artículos 1º y 1º-A, 15-B y adiciona un 15-B Bis a la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, para quedar como sigue:**

Artículo 1o.- Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales tenedoras o usuarias de los vehículos a que se refiere la misma.

...

**Los contribuyentes pagarán el impuesto en las siguientes modalidades:**

**I. Las personas morales pagarán el impuesto por año de calendario durante los tres primeros meses ante las oficinas autorizadas.**

**II. Las personas físicas pagarán el impuesto por mes transcurrido durante los cinco últimos días de cada mes, hasta completar el total del importe total, ante las oficinas autorizadas.**

...

...

...

Las personas físicas o morales cuya actividad sea la enajenación de vehículos nuevos o importados al público, que asignen dichos vehículos a su servicio o al de sus funcionarios o empleados, deberán pagar el impuesto por el ejercicio en que hagan la asignación, en los términos previstos en el **párrafo séptimo** de este artículo.

...

Artículo 1o.-A.- Para efectos de esta Ley, se entiende por:

I. ...

...

**II. Valor total del vehículo, la cantidad registrada por el fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado, importador, empresas comerciales con registro ante la Secretaría de Economía como empresa para importar autos usados o comerciantes en el ramo de vehículos, según sea el caso.**

Para los efectos del párrafo anterior, durante los diez primeros días del año calendario, los fabricantes, ensambladores, distribuidores autorizados, importadores y empresas comerciales con registro ante la Secretaría de Economía como empresa para importar autos usados o comerciantes en el ramo de vehículos, deberán proporcionar a esa dependencia un listado de todos los modelos de vehículos objeto de sus actividades económicas. En este listado se deberá señalar el valor total asignado al vehículo, el cual será igual al precio de enajenación al consumidor, diferenciando entre modelos aquellos casos en que varíe

dicho precio con motivo del equipo que provenga de fábrica o el que el enajenante le adicione a solicitud del consumidor, incluyendo las contribuciones que se deban pagar con motivo de la importación, a excepción del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre adquisición de vehículos nuevos.

En el cálculo del valor total del vehículo que deban registrar los sujetos obligados ante la Secretaría de Economía, no se incluirán los intereses derivados de créditos otorgados para la adquisición del mismo ni se considerarán tratos preferenciales tales como ofertas por venta de flotillas. Los sujetos obligados asignarán un valor específico para cada modelo, mismo que será la base del impuesto.

**Artículo 15-B.** Tratándose de vehículos de fabricación nacional o importados, a que se refieren los artículos 5o., fracción IV y 14-B de esta Ley y motocicletas, excepto automóviles destinados al transporte de hasta quince pasajeros, el impuesto será el que resulte de multiplicar el importe del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior por el factor que corresponda conforme a los años de antigüedad del vehículo, de acuerdo con la siguiente

Años de antigüedad	Factor
1	0.875
2	0.833
3	0.800
4	0.750
5	0.708
6	0.667
7	0.527
8	0.500
9	0.436

El resultado obtenido conforme al párrafo anterior, se actualizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14-C de esta Ley.

Tratándose de automóviles de servicio particular que pasen a ser de servicio público de transporte denominados "taxis", el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos se calculará, para el ejercicio fiscal siguiente a aquél en el que se dé esta circunstancia, conforme al siguiente procedimiento:

**I.** El valor total del automóvil se multiplicará por el factor de depreciación, de acuerdo al año modelo del vehículo, de conformidad con la tabla establecida en este artículo, y

**II.** La cantidad obtenida conforme a la fracción anterior se actualizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14-C de esta Ley; el resultado obtenido se multiplicará por 0.245%.

**Penúltimo párrafo (Se deroga).**

**Artículo 15-B. Bis.** Tratándose de aeronaves, el impuesto será el que resulte de multiplicar el importe del impuesto causado en el ejercicio fiscal inmediato anterior por el factor que corresponda conforme a los años de antigüedad del vehículo, de acuerdo con la siguiente:

Años de antigüedad	Factor
1	0.900
2	0.889
3	0.875
4	0.857
5	0.833
6	0.800
7	0.750
8	0.667
9	0.500

El resultado obtenido conforme al párrafo anterior, se actualizará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14-C de esta Ley.

Para los efectos de este artículo y del anterior, los años de antigüedad se calcularán con base en el número de años transcurridos a partir del año modelo al que corresponda el vehículo.

**Artículo Transitorio**

**Único.-** Este decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2006.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil cinco.— Dip. Ivonne Aracelly Ortega Pacheco (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**81. «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Fernando Ulises Adame de León, del grupo parlamentario del PRI**

El suscrito diputado federal de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa que reforma los artículos 26 y 32 Bis y adiciona un artículo 32 Ter a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para que se agregue con el rango de dependencia a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.-**

En su artículo 90, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación y que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

**Segundo.-**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 32 Bis que a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde:

- Organizar, dirigir y reglamentar lo relacionado con las aguas nacionales conforme a la ley de la materia;
- Regular el aprovechamiento de las aguas y su regreso al ambiente como aguas residuales, coordinando con la Sagarpa y los gobiernos estatales, el uso agropecuario o para consumo humano, otras más asociadas con la prevención de desastres y el cuidado de las aguas internacionales.

**Tercero.-**

En el artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se señala que la Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento, este ordenamiento, y las demás disposiciones aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del director general de dicha Comisión.

**Cuarto.-**

En México, el agua es un asunto de seguridad nacional y sin embargo, alrededor del 15% de los acuíferos están sobre explotados, 12 millones de mexicanos no tienen agua potable y en su inmensa mayoría, el agua residual, cuando se colecta, no es tratada antes de regresarla al ambiente.

La agricultura utiliza dos tercios del agua subterránea extraída, aunque la agricultura de riego representa el 50% de la producción agrícola en México y 70% de las exportaciones agrícolas.

**Quinto.-**

Por otro lado, el cambio climático es ya una presión para los sistemas socioeconómicos. Se ha determinado que los países en vías de desarrollo son más vulnerables por encontrarse en regiones más susceptibles al cambio de la temperatura y la precipitación. México es uno de estos países.

Los expertos aseguran que habrá cambios climáticos severos y algunas de las principales cuencas de México, como la Lerma-Chapala-Santiago verán disminuida su agua aprovechable, pudiendo pasar de 11 994.30 a 2 730.30 millones de metros cúbicos. Se ha estimado también una reducción de las precipitaciones en la mayor parte del territorio nacional y las reservas se reducirán aún más, al tiempo que se incrementan las necesidades de agua en los estados del norte y centro del país.

Por estos cambios ambientales se incrementará la superficie de las zonas áridas y semiáridas, como consecuencia se incrementará la demanda de agua para todos los usos. Las áreas aptas para el cultivo de temporal, se irán reduciendo, y para el caso del maíz de temporal, pasará de un 40.4% de superficie apta para su cultivo, a un 38.2%, antes de una década.

Día con día, las necesidades de agua son mayores en la población y los efectos de la sequía en las diferentes regiones limitan el desarrollo de los sectores. Es importante para la seguridad nacional, tomar medidas para dar solución a las necesidades de los millones de habitantes en el país que no tienen agua potable, o para generar la infraestructura para su almacenamiento y distribución, para cualquier uso, particularmente el agropecuario.

En los problemas del agua en México, mucho tiene que ver con su administración y con los organismos encargados de ello. Entre otros, el no considerar como importante el uso ecológico del agua fue un factor determinante para agotamiento de los acuíferos subterráneos y el agotamiento de los cuerpos superficiales.

#### **Sexto.-**

A lo largo de la historia del país, la gestión del agua en México ha pasado por diferentes disposiciones normativas e instancias de gobierno.

En la Constitución de 1857, se otorgaron facultades al congreso para determinar en que casos las aguas serían de jurisdicción federal y promulgar las leyes necesarias que regularan su uso, lo que se refrendó en el artículo 73 de la Constitución de 1917.

En la época posrevolucionaria el manejo de los recursos hídricos de manera institucional se inició con la Comisión Nacional de Irrigación y la Ley de Irrigación en 1926, y en ésta se inició el desarrollo de las grandes obras de infraestructura hidroagrícola. Posteriormente, el agua pasó a ser jurisdicción de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946, década en la cual se crearon comisiones de cuencas de ríos, con la intención de formalizar expectativas de desarrollo regional; asimismo se lanzaron los proyectos hidráulicos más ambiciosos en esta materia, sobre todo en el noroeste del país. Se construyeron las grandes presas de almacenamiento que permitieron incorporar al riego grandes extensiones de tierra mediante la creación de distritos de riego.

En 1976 al amparo de la Ley Federal de Aguas promulgada en 1972, se fusionan las secretarías de Agricultura y de Recursos Hidráulicos en una sola dependencia denominada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), con el fin de dar continuidad al primer Plan de Aguas Nacionales instrumentado en 1975, pretendiendo

además, atender de manera integral al sector productivo rural, mientras que el suministro de agua en zonas urbanas se adjudicó a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para después descentralizarse a los municipios.

Sin embargo las grandes e importantes tareas de la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos, pasaron a desarrollarse a través de una subsecretaría dentro de la entonces SARH, quien mantuvo la responsabilidad de llevar a cabo la planeación hidráulica nacional así como la ejecución de las grandes obras para suministrar agua en bloque a las ciudades.

Posteriormente en 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua como órgano desconcentrado de la SARH, adjudicándosele todas las responsabilidades en materia de agua de la secretaría, sin tener ésta el nivel que por el peso de sus funciones le correspondía.

Las concesiones otorgadas con base en la Ley Federal de Aguas de 1972 se extendían a un máximo de cincuenta años sin que quedara clara la renovación de las mismas al término de ese período, lo que significó un incentivo para la sobreexplotación, al tratar de obtener el beneficio máximo durante el tiempo de vigencia de la concesión. Se generó incertidumbre jurídica porque la concesión podría modificarse o suspenderse en cualquier momento según el criterio de una dependencia gubernamental, resultando en un incentivo perverso para que el usuario no llevara a cabo inversiones que aumentarían la eficiencia.

El impedimento a la transferencia de derechos obstruía de manera definitiva una asignación eficiente del recurso. Era muy grave la imposibilidad de darle al agua otro uso distinto al amparado en el título de concesión, ya que esto significaba una causal para revocarla, al igual que su falta de uso durante más de dos años. Se prohibía el empleo de los excedentes para otras actividades, y estos no podían venderse, lo que establecía un poderoso incentivo para su derroche.

Con esta ley se formalizó en México una política hidráulica basada sólo en función de instrumentos de ingeniería, en donde la solución de los problemas se planteó casi exclusivamente a través de la construcción de más obras hidráulicas ofrecidas a la población para aumentar el suministro sin tomar en cuenta imperativos de eficiencia, equidad y protección ecológica.

En 1993 se promulgó la nueva Ley de Aguas Nacionales que plantea cambios importantes en relación a la legislación de 1972, con un mayor sentido de modernización. Se prevé la forma en que la inversión privada puede participar en la construcción y operación de la infraestructura hidráulica. Se establece también la obligación de todos los usuarios al pago de derechos para uso de aguas nacionales, incluyendo derechos de descargas de aguas residuales para evitar la contaminación de ríos y mantos acuíferos. Estas disposiciones se definen en la Ley Federal de Derechos.

Con las recientes modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales se, redistribuyen las facultades en relación con la calidad del agua, y que se expresa en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Gracias a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), dentro de la cual queda la Comisión Nacional del Agua (CNA) como órgano desconcentrado, todas las facultades federales se incorporan a esta nueva Secretaría. Sin embargo, quizá como herencia de la antigua división de responsabilidades entre las extintas Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la antigua Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), las atribuciones normativas (Normas Oficiales Mexicanas) se depositan en el Instituto Nacional de Ecología (INE), mientras que las condiciones particulares de descarga, los permisos de descarga y la vigilancia de cumplimiento se radican en la CNA. Cabe resaltar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), agencia gubernamental a cargo de la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones ambientales, carece de facultades en la materia, lo cual plantea serios problemas que limitan la eficacia y la eficiencia de la política ambiental.

Se mantienen en esta nueva ley los principios constitucionales de que el uso o aprovechamiento de aguas nacionales debe hacerse sólo a través de concesión. En este tema se incorporan algunos elementos innovadores como la creación del *Registro Público de Derechos de Agua*, donde deben registrarse los títulos y permisos de concesión y asignación así como las operaciones de transferencia, y, se expiden certificados, lo que en esencia tiende a establecer una mayor certeza jurídica en este campo y a apoyar un posible mercado de agua.

#### **Séptimo.-**

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, se asignaron cerca de 19.5 mil millones de pesos para aten-

der los diferentes programas a cargo de la Comisión Nacional del Agua, mientras que para el resto de los programas a ejercer por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se asignaron apenas 5 mil millones. Esto demuestra que para los poderes ejecutivo y legislativo, el tema del agua es tal vez el que tiene la mayor importancia dentro de los elementos naturales que definen al ambiente.

#### **Octavo.-**

Hay coincidencia entre la población en que el trabajo de coordinación de la Comisión Nacional del Agua dentro de una Secretaría del Medio Ambiente, inhiben, reducen o controlan las acciones para una gestión adecuada, que atienda las necesidades de la población y que para que cumpla con los objetivos para su creación, esta instancia debe estar investida de la legalidad y la legitimidad que le otorgue la autoridad competente.

Con esa base, los suscritos diputados federales de la LIX Legislatura, consideramos que dada la magnitud de las responsabilidades y funciones que actualmente desempeña y que se prevé habrá de desempeñar la Comisión Nacional del Agua para darle satisfacción a la población en México, es preciso crear una secretaría de Estado que con todos sus recursos y atribuciones, atienda frontalmente los problemas actuales y futuros relacionados con el agua.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 26 y 32 Bis y adiciona un artículo 32 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Adición de un párrafo al Artículo 26, para quedar como sigue:

#### **Artículo 26:**

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional



Secretaría de Marina	III. ...
Secretaría de Seguridad Pública	IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Secretaría de Desarrollo Social	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
<b>Secretaría de Recursos Hidráulicos</b>	
Secretaría de Energía	V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
Secretaría de Economía	
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	
Secretaría de la Función Pública	VI. a XIII. ...
Secretaría de Educación Pública	XIV. Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;
Secretaría de Salud	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	
Secretaría de la Reforma Agraria	
Secretaría de Turismo	
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	XV a XX. ...
Se modifica el Artículo 32 Bis, para quedar como sigue:	XXI. (Se deroga)
<b>Artículo 32 Bis</b>	XXII. ...
A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:	XXIII. (Se deroga)
I. ...	XXIV. (Se deroga)
II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;	XXV. (Se deroga)
	XXVI. (Se deroga)
	XXVII. (Se deroga)
	XXVIII. (Se deroga)

XXIX. (Se deroga)

XXX. (Se deroga)

XXXI. (Se deroga)

XXXII. a XXXVIII. ...

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. a XLI. ...

Se adiciona el artículo 32 Ter

#### **Artículo 32 Ter:**

A la Secretaría de Recursos Hidráulicos, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable en coordinación con la Semarnat;

II. Formular y conducir la política nacional en materia saneamiento hidráulico-ambiental, con la participación coordinada con otras dependencias de la administración pública y entidades federativas;

IV. Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre descargas de aguas residuales;

V. Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con aguas; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;

IX. Intervenir en foros internacionales respecto de las materias competencia de la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Ex-

teriores, y proponer a ésta la celebración de tratados y acuerdos internacionales en tales materias;

XIII. Fomentar y realizar programas de restauración ecológica en materia de aguas, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal;

XIV. Participar en el sistema de información ambiental, que incluirá el establecimiento y promoción de los sistemas de monitoreo de cuerpos de agua de jurisdicción federal, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

XV. Participar en el desarrollo y promoción de metodologías y procedimientos de valuación económica del capital natural y de los bienes y servicios ambientales que éste presta, y cooperar con dependencias y entidades para desarrollar un sistema integrado de contabilidad ambiental y económica;

XVI. Colaborar en la conducción de la política nacional sobre cambio climático;

XVII. Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental en materia de aguas, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;

XXI. Dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos, climatológicos, hidrológicos y geohidrológicos, así como el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia;

XXII. Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental del agua y el uso sustentable del agua; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales en temas de agua e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de

la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental del agua y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales en materia de agua de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación;

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;

XXIV. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;

XXVII. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

XXVIII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones;

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXX. Ejecutar las obras hidráulicas que deriven de tratados internacionales;

XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal;

XXXV. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable en materia de aguas;

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas;

XL. Diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente; y

XLI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

### Transitorios

**Primero.** El presente Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación.

**Segundo.** El Ejecutivo Federal tendrá 180 días para la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos a partir de la Comisión Nacional del Agua órgano sectorizado en la Secretaría de Medio Ambiente y recursos Naturales.

**Tercero.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor a 180 días hará las adecuaciones necesarias para creación del ramo administrativo correspondiente para la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

**Cuarto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

**Quinto.** En las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Agua en la Ley de Aguas Nacionales serán realizadas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

**Sexto.** El Ejecutivo Federal en el ejercicio de su facultad reglamentaria, derogará el reglamento interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la disposición correspondiente que da existencia jurídica al órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua, así como todas aquellas que prevén sus atribuciones en materia de aguas nacionales y emitirá el Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Solicito a la presidencia que este documento se turne a la Comisión de Recursos Hidráulicos, y a la de Gobernación.

Dado en la Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días del mes de abril de 2005.— Dip. Fernando Ulises Adame de León (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Gobernación.**

### **82.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Mayela Quiroga Tamez, del grupo parlamentario del PRI**

Mayela Quiroga Tamez, diputada federal del VI distrito por Nuevo León, de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita que se tur-

ne a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

### **Exposición de Motivos**

La figura jurídica de la conciliación laboral no ha tenido realmente el alcance y la aplicación eficaz que hubiese querido el estado de derecho en el que vivimos en nuestro país. Esta figura la hemos sustraído del derecho germánico y del sistema jurídico medieval europeo, en el que el juez actuaba con el propósito de dirimir una controversia.

La etimología de la palabra conciliación, proviene del verbo conciliar; del latín concilio, are, derivado de concilium, “asamblea o reunión”. El verbo conciliare que originalmente significaba “asistir al concilio”. El derivado popular de concilium es consejo.

El concepto que nos da el maestro Eduardo J. Cuture sobre la conciliación es un “acuerdo o advertencia de parte que mediante renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual”.

El jurista Guillermo Cabanellas señala que la conciliación es “un acto, un procedimiento y un posible acuerdo. Como acto representa el cambio de puntos de vista, de pretensiones y propuestas de composición entre parte que discrepan. Como procedimiento, la conciliación se integra por los trámites y formalidades de carácter convencional o de imposición legal para posibilitar una coincidencia entre los que tienen planteado un problema jurídico o un conflicto económico social. Como acuerdo, la conciliación representa la fórmula de arreglo concertada por las partes”.

La Conciliación ha estado establecida en el proceso laboral, fincándose como un trámite de carácter obligatorio como la primera etapa de la audiencia laboral. En ocasiones la figura jurídica denominada conciliación no se logra dar en la primera etapa de la audiencia ya sea por la falta de capacitación por parte de las autoridades, la inadecuada instalación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la negativa de los litigantes, aunado a cierta apatía de algunos funcionarios públicos. Si tomamos en cuenta la excesiva carga de trabajo que tienen las Juntas, así como la falta de personal para poder atender las demandas presentadas lo antes posible dictando laudos a verdad guardada y conciencia sabida, ya que en algunos casos no se logra dar el principio de economía y rapidez procesal.

Resulta primordial que las actividades jurisdiccionales en materia del derecho del trabajo le den mayor importancia a la conciliación, sobre todo en estos momentos en que imperan los problemas económicos en México.

Algunos objetivos para lograr incorporar la figura del conciliador en las Juntas locales y federales de Conciliación y Arbitraje son las siguientes:

- 1.- Enfatizar la importancia de la conciliación por las distintas ventajas que tiene esta figura jurídica en nuestro país, ya que resulta económica y procesalmente práctica para las condiciones que hoy por hoy se viven entre los factores de la producción;
- 2.- La imperante necesidad de capacitar y formar profesionales que concilien, apliquen y desarrollen correctamente la conciliación, como la etapa más importante del proceso laboral;
- 3.- Darle la investidura de conciliador a ciertos funcionarios pertenecientes a las Juntas de Conciliación y Arbitraje manteniendo con ello un órgano colegiado que capacite y mantenga actualizados a los funcionarios.

En relación a los acuerdos conciliatorios, la autoridad jurisdiccional laboral está facultada para buscar la conciliación y en tal virtud, proponer las fórmulas que puedan servir para ponerle término al conflicto, sin confundir esto con la imposición de una u otra solución y sin que esto signifique de alguna forma la alteración, modificación o limitación de derechos establecidos en la ley. Por lo que el conciliador no debe invadir las funciones de un Presidente de las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje.

La conciliación no debe buscar sólo una solución aceptada por ambas partes, sino que sea razonablemente justa.

Existen diferentes clases de conciliación, entre las que tenemos las siguientes:

La conciliación puede ser individual o colectiva.

1. Conciliación individual, es el intento de acuerdo al que puede accederse de manera individual, por medio de una reclamación de esta índole, aunque el intento de avenencia se efectúe para un colectivo de trabajadores.
2. Conciliación colectiva, es el intento de resolución de conflictos colectivos que afectan a intereses generales

de los trabajadores y que son susceptibles de una solución global para todo el colectivo implicado en el procedimiento.

En el libro Tratado de Política Laboral y Social, expresa la siguiente clasificación:

- a) Convencional o facultativa, es cuando las partes no se encuentran sometidas compulsivamente a una instancia previa de esta naturaleza.
- b) Legal u obligatoria, es cuando las partes, antes de declarar abierto, antes de ir a la huelga, o al paro, deben proceder ineludiblemente a la instancia conciliatoria. Según la fuente formal, podemos distinguir las conciliaciones públicas y las privadas. Entre las primeras cabe subdistinguir la administrativa y la judicial, según el funcionario encargado de efectuarla dependa del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. Entre las segundas, puede destacarse la sindical y la no sindical, según inter venga o no un representante de las organizaciones profesionales.

Tenemos varios tipos de resoluciones en la conciliación, tanto individuales como colectivas, como son las siguientes:

- La de avenencia: cuando se produce acuerdo entre las partes;
- Sin avenencia: cuando no existe acuerdo entre las partes;
- Intentadas sin efecto: cuando no comparece la parte o partes demandadas;
- Tenidas por no presentadas: cuando debidamente citadas las partes, la promotora no comparece al acto;
- Desistidas: cuando comparece la parte promotora al solo efecto de desistir del conflicto planteado;
- Otros tipos: cuando la reclamación es improcedente, se ha recibido por correo, se ha registrado obligatoriamente.

La conciliación es el método de resolver conflictos individuales o colectivos, mediante la intervención de un tercero que no tiene facultades decisorias ni de propuesta al que acuden las partes, para que se actúe como moderador y

acerque sus puntos de vista en el avenimiento de sus diferencias existentes.

La Conciliación Jurisdiccional es un avenimiento realizado por los funcionarios de las juntas que tienen entre sus atribuciones la de conciliar a las partes en conflicto con el objeto de evitar un juicio o poner fin a uno ya iniciado. Ante todo, las juntas procurarán principalmente que las partes lleguen a un convenio por lo que podrán intentar la conciliación en cualquier etapa del procedimiento, pero siempre antes que se dicte la resolución que ponga fin al conflicto. En este tenor de ideas, el conciliador debe actuar como simple moderador acercando a las partes para que estas encuentren solución, sin tener poder de decisión ni de propuesta, que en ocasiones podrá dar alguna opinión o proponer la solución. Su tarea fundamental es el de poner de acuerdo los ánimos de los que estaban opuestos entre sí, procurando que prevalezca la justicia y la equidad, como lo señala claramente el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo: “Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones.”

Existen algunos factores que influyen para que no se realice una conciliación:

- La conducta que manifiestan las partes durante el proceso que no sea de buena fe, así como la falta de credibilidad;
- La mala voluntad de las partes para no llegar a un acuerdo;
- Una falta de concientización de lo positivo e importante que es una conciliación en un proceso laboral;
- No dedicarle el tiempo suficiente a las conciliaciones;
- No contar con los recursos materiales (liquidez) para poder lograr la conciliación, por parte de los patrones;
- No tener el perfil y las cualidades de un buen conciliador y contar con las instalaciones adecuadas;
- Ser insensible por parte del empleador o sus representantes para manejar el conflicto y lograr un dialogo;
- El desconocimiento que hay de los derechos y las obligaciones entre los factores de la producción.

Hay conductas mal empleadas por parte de las empresas, que originan un conflicto:

- Falta de conocimiento de las obligaciones y los derechos laborales establecidos para las empresas en la legislación;
- Cambio de las condiciones del trabajo referentes a los puesto, salario y horario de trabajo sin previo aviso al trabajador;
- Dar un trato prepotente sin respetar la dignidad del trabajador;
- No contar con la sensibilidad necesaria para darse cuenta de las necesidades y apoyos que muchas veces solicita un trabajador y que son de suma importancia para él y negarse la empresa a dar una respuesta favorable en corto tiempo para el trabajador;
- No contar con los planes y programas de capacitación y adiestramiento para beneficio de la propia empresa y lograr una mayor productividad por la parte de los trabajadores, la cual en muchas ocasiones es causa de que el trabajador cometa algún error en el desempeño de sus funciones y sea despedido de su empleo.

Actitudes negativas por parte de los litigantes que ponen en riesgo una conciliación satisfactoria:

- En la mayoría de las ocasiones demandan todos los conceptos que la ley establece como indemnizaciones, sin que el trabajador tenga derecho a ellas;
- Creencia en algunos litigantes de que el trabajador siempre es el afectado directamente sin que tenga culpa alguna por sus actitudes muchas veces irresponsables que provocan algunos daños mayores, dando esto origen a una rescisión del contrato sin responsabilidad para el patrón;
- Utilizar la huelga como medio de presión para obligar a un arreglo colectivo;
- Tratar de que los procesos sean mas largos para solicitar los salarios caídos;
- No querer tener pláticas conciliatorias con los patrones, sin permitirle el abogado del trabajador que platicue a solas con los representantes de la empresa.

Algunos de los problemas que se presentan por parte de las autoridades para realizar las conciliaciones son:

- No capacitar en el arte de conciliar;
- El rezago de expedientes que se presentan en las Juntas;
- No tener espacios adecuados para desarrollar la conciliación, siendo interrumpidos constantemente por otros litigantes;
- No tener el perfil adecuado para conciliar a las partes;
- No contar con una figura establecida en las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje para que se dediquen exclusivamente a conciliar, tanto en la primera audiencia del proceso hasta antes de que se dicte el laudo.

Actitud que perjudica una conciliación y que crea un conflicto por parte de los trabajadores o de los sindicatos:

- Querer demandar injustificadamente a los patrones, cuando en ocasiones ni siquiera son despedidos de su empleo, ofreciéndoles incluso la reinstalación y el trabajador la rechaza, para obtener los beneficios que le otorga la Ley Laboral sin que sea merecedor de esos derechos;
- Escuchar malas influencias de otros trabajadores para demandar injustificadamente su indemnización constitucional, cuando ya le fue otorgada por parte de la empresa;
- La falta de disposición para laborar agradablemente y productivamente;
- No tratar de solucionar un mal entendido con su patrón antes de promover una demanda;
- Irresponsabilidad para mantener una fuente de empleo, cometiendo actividades impropias en sus funciones y obligaciones de trabajo;
- Demandar a cualquier patrón sin que la persona tenga una relación obrero-patronal.

En la Ley Federal del Trabajo no se señala específicamente que función desempeña el conciliador tanto jurisdiccional como administrativamente. El perfil que debe tener el conciliador:

- Tener conocimientos de Derecho Laboral, para poder elevar el convenio a la categoría de cosa juzgada;
- Después de platicarlos con los Presidentes de las Juntas Especiales;
- Sutileza y sensibilidad, conocimiento psicológico;
- Es indispensable conocer bien el caso antes de realizar una conciliación;
- Ser paciente, respetar el conciliador a las partes y no interferir en las negociaciones que realicen favoreciendo a alguna de las partes;
- Tratar de que los argumentos que se den estén en igualdad de circunstancias para que ninguna de las dos partes tenga problemas para entender los términos técnicos;
- Contar con paciencia, ser imparcial y dedicado en su trabajo;
- Tener buen carácter;
- No ser apático; tener un buen desarrollo de habilidades interpersonales;
- Ser convincente para generar confianza a las partes;
- Ser honesto y transparente; incorporar la figura del conciliador como parte de los funcionarios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ha sostenido que “La conciliación es una práctica consistente en utilizar los servicios de una tercera parte neutral para que ayude a las partes en un conflicto a allanar sus diferencias y llegar a una transacción amistosa o a una solución adoptada de común acuerdo. Es un proceso de discusión racional y sistemática, con la ayuda de un conciliador, de todos los puntos en desacuerdo que entre las partes en litigio.

Es necesario señalar que en el derecho comparado, algunos países latinoamericanos contemplan en sus legislación laboral la figura jurídica del conciliador. En esta tesitura se encuentra la Ley 20744 de Argentina, en cuyo artículo 15 dispone lo siguiente: “Los acuerdos transnacionales, conciliatorios o liberatorios sólo serán válidos cuando se realicen con intervención de la autoridad judicial o administrativa y mediare resolución fundada de cualquiera de éstas

que acredite que mediante tales actos se ha alcanzado una justa composición de los derechos e intereses de las partes”.

El Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO) es la instancia de resolución previa a la demanda judicial, es el lugar donde se presentan todos los reclamos, de uno o varios trabajadores y/o empleadores sobre conflictos legales acerca de cuestiones laborales. Este servicio es obligatorio como paso previo para quienes deseen iniciar demandas jurídicas. En el SECLO también se presentan los acuerdos a los que llegaron previamente las partes (trabajador y empleador) para que se los analice y homologue (otorgue validez legal) cuando cumplen con todos los requisitos que marca la ley. Para tramitar una conciliación laboral existe el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO), en relación al sistema jurídico de Brasil, su Constitución Política de 1946, en su artículo 107, determina que: “el orden económico debe ser organizado conforme a los principios de la justicia social, conciliando la libertad de iniciativa con la valoración del trabajo humano. Se garantiza a todos el trabajo que permita una existencia digna. El trabajo es obligación social”.

Respecto a la Constitución de Uruguay de 1951, su artículo 255 impone con carácter obligatorio la tentativa de conciliación antes de iniciarse los juicios ante el Poder Judicial, con las excepciones que determine la Ley. De igual manera, el artículo 10 del Decreto - Ley No. 14.188 de 5 de abril de 1974, impone una de esas excepciones, no eliminando la conciliación, pero trasladando tal obligación de los órganos judiciales al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la que se realiza en el Centro de Negociación de Conflictos Individuales de Trabajo, en Montevideo. En el interior, la conciliación se realiza en las oficinas de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para la iniciación de todo juicio en materia laboral, es obligatorio e imprescindible, el cumplimiento de la conciliación. El trabajador y empleador deberán concurrir en forma obligatoria a la audiencia a realizar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, asistido por abogado cuando el reclamo del trabajador supere las 20 U.R. (Ley No. 169985 del 4/9/98). Si no hubiere transacción, o ésta no fuere cumplida, se deberá seguir el trámite judicial correspondiente, presentando copia auténtica del acta de la audiencia celebrada en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de acuerdo con las disposiciones del Código General del Proceso.

Por su parte, la Constitución de Perú dispone en su artículo 28 que: “El Estado reconoce los derechos de sindicalización, negociación colectiva y de huelga. Cautela en su ejercicio democrático:

- 1.- Garantizar la libertad sindical;
- 2.- Fomentar la negociación colectiva y promover las formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concentrado;
- 3.- ... .

La Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en su artículo 26 se establece que: “El Centro de Conciliación y Arbitraje e Investigación CENCOAMITP, es un órgano de derecho público autónomo y especializado, que tiene por objeto brindar servicios de conciliación, arbitraje, investigación y difusión de la legislación laboral y de seguridad social; pudiendo descentralizar sus funciones. El personal que labora para este órgano se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada. Precisamente dicho Ministerio permite que la Audiencia de Conciliación pueda ser solicitada por el trabajador, ex trabajadores, jóvenes en formación o personas en capacitación para el trabajo, la organización sindical, por el empleador o por ambas partes. El acuerdo total o parcial del tema controvertido deberá constar en el Acta de Conciliación, caso contrario se expedirá una Constancia de Asistencia. Dicha conciliación abarca temas de derecho laboral del régimen laboral de la actividad privada y otros regímenes especiales de la actividad privada, el pago de subsidios por incapacidad temporal para el trabajo a cargo del empleador, beneficios concedidos por los programas de capacitación para el trabajo y cualquier otro generado con motivo de una relación laboral.

En referencia a la legislación de la República de Venezuela, su Constitución Política dispone en el artículo 258 que: “La ley organizará la justicia de paz en las comunidades. Los jueces o juezas serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta, conforme a la ley. La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos”. En tanto la Ley Orgánica de Trabajo venezolana determina en su artículo 3° que: “En ningún caso serán renunciadas las normas y disposiciones que favorezcan a los trabajadores.



Párrafo Único.- La irrenunciabilidad no excluye la posibilidad de conciliación o transacción siempre que se haga por escrito y contenga una relación circunstanciada de los hechos que la motiven y de los derechos en ella comprendidos. La transacción celebrada por el funcionario competente del trabajo tendrá efecto de cosa juzgada”.

El Convenio No. 84 de la Organización Internacional del Trabajo referente a los Derechos de Asociación y Solución de los Conflictos en los Territorios Metropolitanos, ratificado por el Senado de la República de nuestro país, establece la obligación de los funcionarios públicos tratar de lograr entre las partes una conciliación. Su artículo 6, numeral 2, dispone lo siguiente: “A estos efectos se deberán dictar todas las medidas pertinentes para consultar y asociar a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el establecimiento y funcionamiento de los organismos de conciliación”. Y su numeral 3 determina que: “A reserva de que actúen dichos organismos, incumbirá a funcionarios públicos proceder al examen de los conflictos promover la conciliación y ayudar a que las partes lleguen a una solución equitativa”.

Nuestras Juntas Federales de Conciliación y Locales de Conciliación actúan como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones y actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario. Para mejorar y aplicar con eficacia la conciliación es necesario realizar una serie de modificaciones y adiciones a la Ley Federal del Trabajo para darle vida y participación al conciliador, quien deberá actuar con toda diligencia, independencia, imparcialidad, dedicación, experiencia, conocimiento, capacidad ética y discreción, sumándose así al personal integrador de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para mejorar los laudos, evitar que se establezcan e inicien juicios onerosos, largos y complicados, provocando con ello la saturación y el rezago de la aplicación de la justicia laboral, cumpliendo cabalmente lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones, y sobre todo que entre éstos se fomente y cultive permanentemente el progreso social y económico, incentivando el desarrollo de la productividad empresarial y la constante capacitación, efectividad y seguridad en el empleo de nuestra nación.

Por lo tanto, y en virtud de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa que reforma los artículos 625, 632, 637, 644 y 646 y adiciona los artículos 627 Bis, 641 Bis y la fracción V del 645 de la Ley Federal del Trabajo** en los siguientes términos:

**Primero.-** Se reforman los artículos 625, 632, 637, 644 y 646 de la Ley Federal del Trabajo como sigue:

**Artículo 625.-** El personal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se compondrá de Actuarios, Secretarios, **Conciliadores**, Auxiliares, Secretarios Generales y Presidentes de Junta Especial.

**Artículo 632.-** Los Actuarios, Secretarios, **Conciliadores**, Auxiliares y Presidentes de las Juntas Especiales no podrán ejercer la profesión de abogados en asuntos de trabajo.

**Artículo 637.-** En la imposición de sanciones a que se refiere el artículo anterior se observarán las normas siguientes:

I.- El Presidente de la Junta practicará una investigación con audiencia del interesado, e impondrá la sanción que corresponda a los Actuarios, Secretarios, **Conciliadores**, y Auxiliares; y

II.- ...

**Artículo 644.-** Son causas generales de destitución de los Actuarios, Secretarios, **Conciliadores**, Auxiliares y Presidentes de las Juntas Especiales:

I.- ...

**Artículo 646.-** La destitución del cargo de los Actuarios, Secretarios, **Conciliadores**, Auxiliares y Presidentes de las Juntas Especiales, se decretará por la autoridad que hubiese hecho el nombramiento.

**Segundo.-** Se adicionan los artículos 627 Bis, 641 Bis y 645, fracción V como sigue:

**Artículo 627 Bis.-** Los **Conciliadores** deberán satisfacer los requisitos siguientes:

**I.- Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;**

**II.- Tener título legalmente expedido de licenciado en derecho;**

**III.- Tener tres años de ejercicio profesional posteriores a la obtención del título de licenciado en derecho y haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo;**

**IV.- No pertenecer al estado eclesiástico; y**

**V.- No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.**

**Artículo 641 Bis.- Son faltas especiales de los Conciliadores:**

**I.- Retardar la tramitación de la conciliación entre las partes en conflicto sin causa justificada;**

**II.- Carecer de una actitud de colaboración y dedicación del asunto con las partes en conflicto;**

**III.- Actuar con dependencia y parcialidad en los asuntos que le sean turnados;**

**IV.- Emitir decisiones, resoluciones y propuestas al conflicto existente entre las partes, sin notificar previamente al Presidente de la Junta Especial de Conciliación y Arbitraje del acuerdo al que hayan llegado las partes.**

**V.- No tratar con cordialidad y respeto a las partes en conflicto;**

**VI.- Proporcionar informes o declaraciones de cualquier índole, sobre los datos que le proporcionen las partes en conflicto;**

**VII.- Perder la paciencia para sobrellevar el diálogo y la avenencia;**

**VIII.- Carecer de capacitación y conocimientos en materia laboral para conciliar y avenir a las partes en conflicto;**

**IX.- Carecer de ética profesional, sentido común, lógica y prudencia ante los asuntos planteados por las partes en conflicto.**

**Artículo 645.-** Son causas especiales de destitución:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

**V.- De los conciliadores:**

**a) Retener o retardar indebidamente el trámite de conciliación entre las partes en conflicto;**

**B) Emitir una resolución, decisión o propuesta por motu proprio que induzca a las partes en conflicto a determinar un acuerdo que afecte sus propios intereses y pretensiones jurídicas.**

#### TRANSITORIOS

**ÚNICO.-** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de abril de 2005.— Dip. Mayela Quiroga Tamez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

**83.- «Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Rómulo Isael Salazar Macías, del grupo parlamentario del PRI**

El suscrito diputado Rómulo Isael Salazar Macías, en representación de la diputación federal del estado de Veracruz del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, numerales 1 y 2 incisos c), d) y e) 38 numeral 1 inciso a), 39, 45, numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General y artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito someter a esta soberanía, la siguiente iniciativa que adiciona un segundo párrafo y los incisos a), b), c) y d) del artículo 38 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Derivado de las inquietudes y de la preocupación de diversos núcleos étnicos de nuestro país, expresadas en el marco de los foros regionales de Consulta Popular de Educación Indígena y del Encuentro Estatal de Maestros Bilingües y Pueblos Indígenas, realizados en el estado de Veracruz en el 2003, vengo a proponer ante esta honorable Asamblea, esta iniciativa, cuyo espíritu fundamental es el de concretar acciones que permitan corregir la problemática que en materia de educación indígena existen en varias regiones del territorio nacional, asimismo, acciones que permitan hacer partícipes de manera directa a los propios grupos indígenas en la instrumentación de las políticas necesarias en materia de educación indígena, de manera conjunta con las instancias educativas correspondientes.

La educación indígena, es una de las que se encuentra en el mayor rezago educativo, ya que en las escuelas del Sistema de Educación Indígena, se presenta el mayor índice de reprobación y de deserción escolar, pues un gran número de niños no concluyen su educación primaria por incorporarse a temprana edad al trabajo.

Otro factor que incide, es que las escuelas están ubicadas en zonas de alta marginación, donde hay carencia de la mayor parte de los servicios públicos y la economía practicada es de subsistencia, en la cual, muchas de las familias migran a otras regiones o ciudades cercanas para obtener recursos económicos que satisfagan sus necesidades inmediatas y en este proceso, se encuentra inmerso el niño en su calidad de educando.

Otro factor que influye en el bajo aprovechamiento escolar, es la falta de una educación que tome en cuenta la lengua y la cultura del niño en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La carencia de un modelo educativo con sus planes y programas escolares, que tomen en cuenta las características culturales y lingüísticas de los pueblos indígenas, hace que la educación que se brinda sea ajena a la realidad de los educandos, aunado a lo anterior, hay una ausencia de materiales didácticos que apoyen el trabajo escolar a partir de las características culturales y lingüísticas que presentan los niños indígenas como son: textos de diversos contenidos literarios y escolares, audios para el desarrollo de la lengua indígena entre los niños y en general, acciones encaminadas a diversificar el uso de las lenguas indígenas en el aula.

En razón de lo anterior, es fundamental una reorganización para responder a las demandas y exigencias educativas que presentan los pueblos indígenas, siendo responsabilidad del sistema educativo, buscar estrategias que ayuden a aliviar las condiciones en que se propicia la enseñanza en las aulas, una reorganización que debe llevar a planteamientos de nuevas estructuras operativas que permitan la existencia de áreas encargadas de organizar acciones pedagógicas, para mejorar la atención educativa en la enseñanza, este reto es más difícil, cuando se trata de una educación bilingüe e intercultural, sin embargo, es posible realizarlo y para esto se requiere de verdaderos apoyos para su construcción.

Por ello, tomaremos en cuenta cuatro considerandos:

- 1.- El mayor rezago educativo se encuentra en las regiones donde existen poblaciones indígenas, por lo que deben instrumentarse acciones que ayuden a elevar la calidad de la enseñanza.
- 2.- La educación para las comunidades indígenas debe ser bilingüe e intercultural, por lo cual se requiere realizar grandes esfuerzos para diseñar e instrumentar en las escuelas bilingües, un modelo educativo que responda a las necesidades y requerimientos educativos de los niños indígenas.
- 3.- La construcción de una educación bilingüe e intercultural requiere de personal capacitado para el diseño de materiales que apoyen el mejoramiento de la educación en las escuelas indígenas y que se dediquen expresamente a tal fin, por lo que las instituciones deberán contratar a los docentes con el perfil adecuado.
- 4.- Y por último, aún cuando las entidades federativas en algunos casos, cuentan actualmente con dependencias dedicadas a esta materia, estas no satisfacen las necesidades derivadas de la problemática señalada anteriormente, por lo que deberán reestructurarse en sus facultades, funciones y alcances, que permitan realmente identificar y resolver los rezagos existentes.

Por lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a la consideración del pleno la siguiente **iniciativa que adiciona el artículo 38 de la Ley General de Educación.**

**Único.-** se adiciona un segundo párrafo y los incisos a), b), c) y d) del artículo 38 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

**Artículo 38.-** La educación básica en sus tres niveles tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

**Estas adaptaciones, deberán tener como objetivo en todo momento, la promoción y consolidación de un nuevo modelo en la educación indígena, y para su consolidación se basará en la instauración de los siguientes ejes:**

**A) Formación de Consejos Técnicos Estatales de Educación Indígena, que incluyan en su integración al total de las etnias indígenas existentes en cada entidad federativa y que deberán participar en la integración de los programas que en esta materia se instrumenten así como vigilar la debida aplicación de los mismos.**

**B) Integración dentro de la estructura orgánica de las entidades federativas, de una dependencia que tenga por encargo identificar la problemática existente en materia de educación indígena e instrumente en conjunto con las autoridades educativas federales, las políticas necesarias que hagan partícipes a los pueblos indígenas de los avances de la modernidad educativa, sin renunciar a su propia identidad.**

**C) Fundar el Instituto Estatal de Lenguas y Culturas Étnicas en cada entidad federativa.**

**D) Incluir la asignatura de lengua indígena en los planes y programas de estudio de educación media superior y superior, con objeto de promover y preservar la identidad de los núcleos étnicos dentro de nuestra sociedad.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 26 de abril de 2005.— Dip. Rómulo Isael Salazar Macías (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.**

**84.- «Iniciativa que reforma el artículo 41 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Ernesto Alarcón Trujillo, del grupo parlamentario del PRI**

El suscrito, diputado federal Ernesto Alarcón Trujillo, del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso, me permito someter a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El sistema o poder judicial es concebido no sólo como control de las demás ramas del Estado, sino que es el espacio de procesamiento y solución de conflictos, así como de la determinación de responsabilidades criminales para la aplicación de la ley penal en aras de la protección del orden público y de lograr la convivencia y armonía social. Esas consideraciones sustentan la necesidad de la independencia del sistema de administración de justicia, principio recogido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y en la mayoría de los países en claras normas constitucionales y en la legislación secundaria.

En México, el Poder Judicial de la Federación cuenta con los recursos suficientes para ejercer las actividades propias de su materia; asimismo, el presupuesto que se le otorga, aprobado por esta Cámara de Diputados, le permite actuar con plena autonomía, tal y como lo establece nuestra Carta Magna.

Este año, el presupuesto total aprobado al Poder Judicial de la Federación fue de 21 mil 37 millones, 647 mil 398 pesos.

Es importante señalar que, además de este presupuesto asignado anualmente, el Poder Judicial, según la facultad que le otorga el artículo 41 del Código Penal Federal, puede hacer uso de los recursos que genera la venta de los bienes que se encuentran a disposición de las autoridades investigadoras o judiciales que no hayan sido decomisados y que no sean reclamadas por quienes tengan derecho sobre ellos; estos recursos se destinarán al mejoramiento de la administración de justicia.

Por otra parte, en diciembre de 1998, el Congreso de la Unión aprobó reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, creándose el Fondo de Aportaciones para la

Seguridad Pública (FASP), para atender las acciones de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura en materia de seguridad pública de las entidades federativas y el Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública tiene como objetivo crear recursos humanos e infraestructura física en las entidades federativas para la función de seguridad pública.

En el año 2005, el presupuesto aprobado para la Secretaría de Seguridad Pública representó el 52.32% del gasto total federal en seguridad pública, el FASP concentró el 37.17% y la Sedena el 8.59%. Estas tres dependencias concentraron el 98.08% del gasto total federal en seguridad pública.

Esto se traduce en 5 mil millones de pesos asignados para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal para el ejercicio 2005, lo que, como en numerosas ocasiones lo han manifestado los representantes de la seguridad pública de las entidades federativas, este monto limita sus programas en materia de prevención y persecución de los delitos, aún cuando se logró el incremento al 100% en este rubro.

Tan solo por citar un ejemplo, en agosto del año pasado, después de celebrarse la reunión entre los Secretarios de Seguridad Pública estatales y la Comisión de Seguridad Pública de esta Cámara, se analizaron las necesidades más indispensables de las mismas, y el presupuesto requerido para este año era de tan solo 7 mil 500 millones de pesos.

Es claro el importante avance que este fondo ha tenido en el último año de ejercicio fiscal, al incrementarse al doble, pero también lo es que éste no satisface todavía los requerimientos de las entidades federativas, por lo que es urgente la búsqueda de otras fuentes de inyección de recursos para lograr satisfacer las necesidades en materia de seguridad pública y prevención del delito que éstas presentan.

Con la concentración de mayores recursos en materia de seguridad, los estados podrán hacer frente a la delincuencia, claro está, en plena coordinación con las corporaciones federales, para lograr así, la estabilidad y la tranquilidad de los mexicanos.

Es por eso que propongo, ante esta tribuna, que el 50% de la venta de objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades, y que después del procedimiento legal correspondiente no sean reclamados, y como conse-

cuencia, vendidos, el monto sea asignado al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados, el cual se aplicará en base a lo que disponga la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

**Único. Se reforma el artículo 41 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:**

**Artículo 41.** Los objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales, que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quien tenga derecho a ello, en un lapso de noventa días naturales, contados a partir de la notificación al interesado, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a quien tenga derecho a recibirlo. Si notificado, no se presenta dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la notificación, el producto de la venta se destinará, **50% al mejoramiento de la administración de justicia, y el 50% restante al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal**, previas las deducciones de los gastos ocasionados.

En el caso de bienes que se encuentren a disposición de la autoridad, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento, se procederá a su venta inmediata en subasta pública, y el producto se dejará a disposición de quien tenga derecho al mismo por un lapso de seis meses a partir de la notificación que se le haga, transcurrido el cual, se aplicará **50% al mejoramiento de la administración de justicia, y el 50% restante al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal**.

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2005.— Dip. Ernesto Alarcón Trujillo (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.**

**85.- «Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado José Porfirio Alarcón Hernández, del grupo parlamentario del PRI**

Los suscritos, diputados federales integrantes del grupo parlamentario del PRI, de esta LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía la iniciativa de decreto que reforma y adiciona la Ley de Coordinación Fiscal.

En cumplimiento de lo ordenado por los textos constitucionales y legales invocados, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 23, numeral 1, inciso f, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 21, fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del propio órgano legislativo, se solicita a la Presidencia dé curso y ordene el trámite de esta iniciativa.

Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, se presenta el siguiente:

### **Diagnóstico**

#### **Del Sistema Educativo Nacional**

Conforme a la Ley General de Educación, existen tres tipos de educación: la básica, la media superior y la superior.

Para efectos de esta iniciativa, únicamente se tocará lo concerniente a la educación superior y de post grado.

La licenciatura se imparte en instituciones tecnológicas, universitarias y de formación de maestros; es de carácter terminal y forma profesionistas en las diferentes áreas del conocimiento con programas de estudios de cuatro años o más.

El postgrado requiere la licenciatura y se divide en estudios de especialidad, maestría y doctorado; forma profesionistas con alto grado de especialización, se acredita mediante un grado académico o un certificado de especialista.

De conformidad con el método de enseñanza-aprendizaje, el sistema educativo se divide en dos modalidades: la es-

colarizada y la no escolarizada. La primera es la de mayor cobertura, el alumno asiste a un plantel para cubrir un programa de estudios de conformidad con un calendario oficial de actividades previamente definido.

La modalidad no escolarizada se refiere a la enseñanza abierta o a distancia, es no presencial o parcialmente presencial, y se adapta a las necesidades de los usuarios del servicio, funcionando con el apoyo de asesores.

#### **Marco Jurídico de la educación en México**

El derecho a la educación y las condiciones en que se debe otorgar este servicio se establecen en los Artículos 3° y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su reglamentación en la Ley General de Educación.

*“Artículo 3°. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, la primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.*

*La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”*

Este marco normativo regula la educación que imparten el Estado, los organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial. De igual forma, establece la facultad de las universidades e instituciones de educación superior con autonomía para gobernarse así mismas en los aspectos administrativos y académicos, de conformidad con los principios del artículo tercero Constitucional.

*“La educación que imparta el Estado será laica, gratuita, democrática y deberá contribuir al desarrollo integral del individuo, favorecer el desarrollo de sus facultades y fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía.”*

Con la reforma al artículo tercero en noviembre de 2002, la educación preescolar es obligatoria a partir del ciclo escolar 2004-2005, para los niños de cinco años; a partir del ciclo 2005-2006 para los niños de cuatro años y para los de tres años de edad a partir del ciclo escolar 2008-2009.

## La administración de la educación

La prestación de servicios de educación pública es impartida y regulada por la Secretaría de Educación Pública, para el caso de la federación; y por los organismos responsables de la educación, para las entidades federativas.

Conforme a la Ley General de Educación, los municipios podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad.

De esta manera, los servicios educativos son otorgados por:

- a. La federación (la SEP y otras Secretarías del Ejecutivo)
- b. Los gobiernos estatales y municipales
- c. Instituciones autónomas y por particulares.

La conformación de los servicios educativos estatales, actualmente está integrada por los servicios de educación básica, de media superior, superior y capacitación para el trabajo federalizados, agregándose a los servicios de esos mismos niveles que con anterioridad ya existían en los propios estados.

Mediante esta estrategia se busca fortalecer a los sistemas estatales y, consolidar la función de rectoría de la Secretaría de Educación Pública, conservando además de la normatividad nacional, la función compensatoria que promueve un crecimiento equitativo del sistema educativo nacional, constituyéndose este último, en una actividad muy importante dada la diversidad y los contrastes de los avances educativos entre las 31 entidades federativas que integran el territorio nacional.

## Política educativa

Conforme lo establece la Ley de Planeación, cada administración federal debe formular su planeación sexenal con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), del cual se derivan los programas sectoriales. Para el caso del sector educativo, se formuló el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, en el que se establecen los lineamientos generales que regirán las prioridades y acciones del Sector en la presente administración.

El Programa Nacional de Educación señala tres grandes ejes estratégicos:

- *Ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad.*
- *Proporcionar una educación de buena calidad, para atender las necesidades de todos los mexicanos.*
- *Impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social.*

## El Sistema Educativo Nacional

Para el ciclo escolar 2003-2004, la matrícula total del sistema educativo nacional escolarizado ascendió a 31.3 millones de alumnos, equivalente al 30% de la población total del país. El alto porcentaje de participación se explica, en parte, por la estructura de la pirámide poblacional, donde el 26% tiene de 4 a 15 años de edad.

El 78% de la población escolar se ubica en la educación básica, que comprende la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación media superior registra el 11% de la matrícula y constituye el tipo educativo que experimentará el mayor crecimiento en los próximos años, como resultado de la gran expansión de la educación básica en los últimos años. La educación superior, con 2.4 millones de alumnos, abarca el 8% de la matrícula total y los servicios de capacitación para el trabajo cubren el restante 4%.

En cuanto al sostenimiento de los servicios educativos, el 72 % de los alumnos asiste a las escuelas administradas por los gobiernos estatales. Este alto porcentaje es el resultado de la federalización de la educación básica y normal iniciado a partir de 1992.

El 11% son servicios administrados por la federación, con una tendencia a disminuir, como resultado de su transferencia paulatina a los estados. Las instituciones autónomas, básicamente universidades, administran el 5 % de las escuelas, principalmente en la educación media superior y superior. La educación particular atiende al 13% de los alumnos de todos los niveles, distribuidos en un porcentaje del 50% en educación básica y el otro 50% en los demás niveles.

## Educación Superior

Esta comprende los niveles de Técnico Superior (conocido también como profesional Asociado), que constituye el 2.9 % de la matrícula; la Licenciatura con el 90.9 % y el Posgrado que representa el 6.2 %.

En los primeros dos niveles se capacita al educando para el ejercicio de una profesión, mediante la expedición de un título. Incluye, dentro de las opciones de estudios, la educación normal o formación de maestros de educación preescolar, primaria, secundaria, especial y educación física. Los estudios de *técnico superior* tienen una duración de dos o tres años y la *licenciatura* es de cinco años en promedio.

El nivel de *Técnico Superior* se imparte principalmente en las Universidades Tecnológicas -impulsadas por la federación desde 1991-, constituye actualmente el 64.5% de este nivel y opera bajo un esquema de financiamiento compartido entre la federación y los gobiernos estatales

Dentro de la *licenciatura* se ubica la educación normal, que cubre el 8.2 % de la matrícula y se imparte en sus opciones de educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, educación especial, atención de niños con discapacidad o capacidades especiales y educación física.

En virtud de que el crecimiento de la matrícula en educación primaria se ha detenido y tenderá a disminuir, la matrícula de la licenciatura en educación primaria está siendo regulada, de modo que el número de egresados sea congruente con la demanda.

El *posgrado* es posterior a la licenciatura y se divide en Especialidad, Maestría y Doctorado y su objetivo es la formación de profesionistas con una alta especialización en las diferentes áreas del conocimiento.

En este ciclo escolar ingresó el 85.4% de los egresados del ciclo anterior de la educación media superior. La matrícula total es de 2.4 millones de alumnos, que equivale al 19.4 % de la población de 19 a 24 años de edad o al 21.6 % de la población de 19 a 23 años de edad excluyendo el postgrado. De ésta, el 39.8 % corresponde al sostenimiento autónomo; el 11.4%, al estatal; el sostenimiento federal cubre el 15.4 %, y las instituciones particulares cuentan con el 33.4 %.

## Exposición de Motivos

El sistema público para la prestación de los servicios de educación superior en especial las Universidades Públicas, enfrenta condiciones financieras adversas, que limitan la ampliación de la cobertura educativa y la mejora del nivel de la calidad de los servicios prestados.

### Incidencias en ello:

- Demanda creciente en la matrícula de alumnos que requieren el servicio
- Insuficiencia e inequidad de los recursos canalizados a las universidades a través del porcentaje de la recaudación federal participable vía subsidios.
- Rezago histórico acumulado en infraestructura básica, recursos humanos e insumos.

De continuar con esta tendencia, pueden presentarse los siguientes escenarios:

- Deficiencia acentuada en la calidad y la cobertura de los servicios educativos.
- Obsolescencia e incapacidad en la infraestructura física (instalaciones en general y equipo).
- Problemas de liquidez para hacer frente a las pensiones de los trabajadores jubilados y por jubilarse.

La presente iniciativa propone resolver el problema de falta de recursos a través de canalizar parte de los fondos contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a través del Ramo 33 al sector educativo, para ser ejercidos por los municipios en coordinación con los Estados y en su caso con la Federación.

## Estructura de la Ley de Coordinación Fiscal

La LCF contiene dos apartados fundamentales: el que se refiere a las participaciones federales y el que tiene que ver con las aportaciones federales. La distinción se basa en el origen de los recursos. Las participaciones son el resultado del pacto federalista sobre el reparto de los impuestos que se captan vía la federación; sobre éstas, los estados tienen plena autonomía para ejercerlos y rendir cuentas a sus



Congresos Locales. Las aportaciones, son recursos federales canalizados y etiquetados a los estados y municipios sin perder el carácter federal.

Las participaciones en ingresos federales que corresponden a las entidades se integran por un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable (RFP). Esta, definida como “la que obtenga la federación por el cobro de todos los impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.

No se incluyen en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluyen los incentivos por la colaboración administrativa, los impuestos sobre tenencia y uso de automóviles nuevos, la parte de la recaudación correspondiente a los impuestos especiales sobre producción y servicios que se paga directamente a las entidades, ni el excedente de los ingresos obtenidos por la federación, por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por premios establecidos por la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Existen actualmente en la Ley de Coordinación Fiscal los siguientes fondos en materia de ingresos federales y que forman parte de las participaciones que se distribuyen a los municipios: Fondo General de Participaciones; Fondo de Fomento Municipal; Participaciones Directas a los Estados por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Reserva de Contingencia; Reserva de Compensación; Puentes de Peaje; Fondo de Exportación e Importación de Bienes; y Fondo de Exportación de Petróleo.

Dentro del ámbito del gasto público, cada uno de los tres órdenes de gobierno cuenta con ciertas competencias, las que en ocasiones son desempeñadas de manera exclusiva por una sola autoridad, y en otros casos en forma concurrente. Aunque en varias competencias existe clara delimitación constitucional acerca de la instancia de gobierno a la que corresponde, en otras no existe precisión y se presenta, de manera natural, la concurrencia o coincidencia en el gasto.

Las modificaciones aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la Ley de Coordinación Fiscal en 1997, 1998 y 1999, mediante las cuales se adicionó un nuevo apartado a la ley, conformando las aportaciones como subsidios del gobierno federal, lo cual les da una característica totalmente distinta a la de las participaciones, amplían los ámbitos de acción y los recursos que habrán de corresponder a los

estados y municipios del país, en materias como educación, salud, superación de la pobreza, urbanización municipal, requerimientos financieros y de seguridad pública, así como construcción de escuelas y programas alimentarios para grupos de población de menores ingresos, lo que conduce necesariamente a tomar en cuenta el problema de la coordinación entre el Estado y los municipios en materia de gasto federalizado. Para ello se han constituido diferentes fondos que a continuación se detallan:

**Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.** Los criterios para integrar este fondo son: número de escuelas y de maestros, impuestos federales y seguridad social. Para el año siguiente sólo se regulariza lo del año anterior, lo que provoca una inercia negativa, ya que no se consideran aspectos cualitativos para determinar los montos anuales. La determinación de los montos es en la práctica, exclusivamente federal. Cabe señalar que las negociaciones y las decisiones sobre este fondo, presionan las finanzas públicas de las entidades federativas, que cuentan con servicios educativos propios.

**Fondo de Aportaciones para la Salud.** Los criterios para integrar el fondo son: el inventario de la infraestructura médica y la plantilla de personal. En la estructura de este fondo, se aprecia una mayor equidad frente al de educación, ya que se compensa a los estados que están por debajo del mínimo aceptado, y se elabora un índice de marginación de salud definida como el monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado, el número de población abierta y el gasto per cápita.

**Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.** Este fondo sustituyó al Ramo 26 y se conforma con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable (sólo como referencia) y se distribuye de la siguiente manera: 0.303 para el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y el 2.197 para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM). Se entrega mensualmente en los primeros diez meses del año en partes iguales, la ley establece que debe ser de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones. El FAISE se destina a proyectos regionales y a rubros similares al FAISM. Este último, se debe destinar a: agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, salud, educación, vivienda, caminos y proyectos productivos. De este fondo, 3% es para gastos

indirectos y del programa de desarrollo municipal. El FAISM va a los estados y de estos, a los municipios con criterios iguales a los federales y con igual calendario; estos criterios son: ingresos per cápita del hogar, educación, vivienda, drenaje, electricidad, combustible para cocinar y miembros de cada hogar.

**Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.** Importa el 2.35% de la RFP, se entrega a los estados y de estos, a los municipios con base en criterios de número de habitantes, que debe destinarse para la satisfacción de sus requerimientos dando prioridad al pago de obligaciones financieras y de seguridad pública.

**Fondo de Aportaciones Múltiples.** Se define como el 0.814% de la RFP y se destina a: desayunos escolares, infraestructura educativa, educación técnica y de adultos; todo ello, con base en los acuerdos que para el efecto se firmen entre la federación y los estados. Para el caso de la educación técnica y de adultos, se utilizan fórmulas compensatorias.

**Fondo para la Seguridad Pública.** El monto se define de acuerdo a lo que se determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a criterio del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual considerará: el número de habitantes en los estados y en el Distrito Federal: el índice de ocupación penitenciaria y el número de indiciados y sentenciados. Se entera mensualmente.

Con base en los materiales que fueron fuente de los trabajos de la Mesa de Gasto de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), se presenta el siguiente diagnóstico sobre la evolución y situación actual del gasto federalizado y el destino de esos recursos de acuerdo a cada orden de gobierno.

### **Evolución del Gasto Federalizado**

El documento elaborado por el INDETEC, para la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en la mesa de gasto público, establece que:

- De acuerdo con la clasificación institucional y por orden de gobierno del gasto programable, en el periodo 2001-2003 se destinó 26.1% de ese agregado presupuestario a las entidades federativas mediante aportaciones federales, Programa de Apoyos al Fortalecimiento

de las Entidades Federativas (PAFEF) y gasto descentralizado mediante convenios; 71.2 % se ejerció por el Ejecutivo Federal (incluyendo a las entidades de control presupuestario directo) para la atención de las necesidades de desarrollo económico y social del país, y para realizar las funciones propias de gobierno, sin embargo, en la mayor parte son recursos que se derraman a través de los programas que operan las diversas unidades responsables, delegaciones y otras unidades de adscripción federal.

- Para el ejercicio fiscal de 2003, se adicionaron los recursos aportados a las entidades federativas mediante el Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), derivados de los ingresos excedentes registrados durante el ejercicio y canalizados a través del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas. Al cierre de 2003, se aportaron a las entidades federativas mediante este mecanismo casi 12,000 millones de pesos. El resto del gasto programable lo ejercen los Poderes Legislativo y Judicial, y los entes autónomos, cuyas erogaciones, en promedio, han significado 2.7 por ciento del total.

- La estructura de los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios durante el periodo 2001-2003, indica que el 42.3% corresponde a participaciones; 48.7 son aportaciones federales; 3.0 se asocia con PAFEF; y el restante 6.0% se refiere al gasto descentralizado mediante convenios.

- Al sumar el gasto primario federalizado y el gasto de la Administración Pública Centralizada (APC), que representa la mayor parte del gasto primario del Gobierno Federal, los recursos entregados a los gobiernos locales representaron en promedio el 62.3% durante el periodo 2001-2003.

- Lo anterior significa que por cada peso erogado por la APC durante el periodo 2001-2003, las entidades federativas y municipios gastaron en promedio 1.65, en comparación con el 1.26 observado en el periodo 1995-2000 incluyendo el gasto de educación y salud.

Sin embargo, la mayor parte de esos recursos quedaría etiquetado y el gobierno estatal no puede orientarlos de acuerdo a sus propios programas de desarrollo.

El mismo documento señala que las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramos 33 y 25),

aumentaron durante el periodo 2001-2003 en 4.2 % en términos reales. Conforme a lo establecido en la LCF; estas asignaciones se canalizan a necesidades básicas como educación, salud (de manera fundamental para satisfacer el rubro salarial), infraestructura social y seguridad pública. De esta forma, poco más de dos terceras partes del total se concentran en erogaciones para educación, en los rubros de básica, tecnológica y para adultos, así como infraestructura educativa de los niveles básico y superior.

### Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33)

Asimismo, la evolución global del Ramo 33 presenta una tendencia creciente en términos reales resultando relevantes

por su magnitud absoluta, los aumentos reales del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Estos dos fondos llegaron a representar en el 2002, el 74.6% de las aportaciones totales.

#### EVOLUCIÓN DEL RAMO 33

(Millones de pesos)

FONDO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FAEB 1/	79,997.9	97,417.2	126,945.9	145,447.3	156,653.5	174,064.0	158,184.1
FASSA	13,846.4	18,150.1	22,632.8	25,336.7	27,566.1	32,936.3	34,064.1
FASIS	10,403.4	13,933.8	15,989.7	19,054.1	21,783.9	22,332.7	23,511.6
ESTATAL	1,281.1	1,666.8	1,937.9	2,310.6	2,640.2	2,706.7	2,849.6
MUNICIPAL	9,142.3	12,244.8	14,051.8	16,753.5	19,143.7	19,826.0	20,662.0
FAM	3,723.9	4,658.0	5,227.4	6,231.1	7,115.1	7,287.7	7,655.3
FORTAMUN - DF	6,732.1	13,087.8	15,090.3	18,539.1	22,326.7	22,889.2	24,087.5
FAETA	-	161.9	2,061.4	2,811.5	2,946.8	3,018.1	3,168.6
FSP	-	4,716.0	6,213.9	6,766.4	6,766.4	3,210.0	2,500.0
TOTAL	114,789.7	152,062.6	195,291.2	224,216.2	241,824.1	265,259.0	251,201.2

1/ PARA 2004 NO INCLUYE RAMO 25

Por el lado de las asignaciones destinadas a los Municipios, también se ha observado una tendencia ascendente de los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) aportaciones totales.

### Conclusiones de la CNH en materia de Educación Superior

Se adoptaron los siguientes acuerdos:

1. La educación superior queda ratificada como una política de estado.

2 Reiterar y hacer el esfuerzo para lograr que en el mediano plazo, el financiamiento federal a la educación superior, cumpla con la meta del 1% del PIB Nacional.

3. Que las entidades federativas confluyan al incremento en sus aportaciones a la educación superior, para que

en el mediano plazo se llegue al 0.5 por ciento del PIB Nacional.

4. Promover la participación equitativa de los Estados en el financiamiento de la educación superior, en términos de la media nacional de inversión entre entidades federativas con respecto a los recursos propios (ingresos propios y Ramo 28).

5. Que los recursos adicionales a los subsidios ordinarios se distribuyan con base en un modelo de asignación que privilegie un esquema de demanda y el desempeño de las instituciones educativas y que reconozca la diferencia de costo en los programas educativos, cerrando brechas en el financiamiento.

6. Orientar la evolución de la educación superior hacia un esquema de eficiencia, competitividad y calidad.

7. Vincular de manera permanente, la investigación científica que se trabaja dentro de los planteles de educación superior con la del CONACYT.

## Contenido de la Iniciativa

Con base en lo anterior, se propone reformar el artículo 33 inciso a), de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con la finalidad de que los municipios puedan participar en el financiamiento en general del sector educativo, a través de los recursos canalizados por la federación vía el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Actualmente la disposición de la ley que se propone modificar, limita la participación de los municipios al renglón de infraestructura básica en materia educativa.

La misma LCF establece que esos fondos pueden tener como destino exclusivo la infraestructura básica en el sector educativo, con lo que se limita la inversión en otros renglones del mismo sector que están demandando recurso de manera inmediata.

El Artículo 37 de la LCF, establece que por lo que se refiere a los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, estos deberán destinarse de manera exclusiva a la satisfacción de sus requerimientos en diversos renglones, excluyendo de estos a los servicios educativos, por lo que la reforma que se propone tiene como finalidad incluir en estos rubros a dicho sector.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, a través del siguiente:

### PROYECTO DE DECRETO

#### INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 33 y 37 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

**Artículo Único.-** Se **REFORMAN** los artículos 33 inciso a.), y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, **infraestructura educativa**, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) ...

**Artículo 37.-** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, **a la educación** y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley.

### ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, el 25 de abril de 2005.— Dip. José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**86.- «Iniciativa de Ley de Asociaciones Agrícolas, a cargo del diputado Roger David Alcocer García, del grupo parlamentario del PRI**

Roger David Alcocer García, diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que crea la Nueva Ley de Asociaciones Agrícolas, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La actividad en el campo y en específico la actividad agrícola representa uno de los principales problemas nacionales pendientes de resolver y que día con día incrementa su rezago y se ve agraviado por la falta de políticas sociales y la participación del gobierno en la problemática de la población que representa este sector.

El problema en el campo es un problema de nuestra economía y del desarrollo del país, y sobre todo es un problema de falta de conciencia, sensibilidad y condición humana.

En el campo y en las comunidades rurales es donde se concentra la pobreza, la falta de capital, de obra pública, de aplicación de programas sociales y de incentivos para reactivar la actividad agrícola.

Existe una falta de rentabilidad en la producción agrícola que conlleva a acudir al mercado exterior para importar productos que elaboramos en el país.

Existe un gran rezago y la falta de una política pública que permita fortalecer e incentivar la actividad agrícola y con ello mejorar la calidad de vida y proporcionarle bienestar a los campesinos, a los productores agrícolas y a sus familias.

De la evolución de este sector depende el desarrollo económico y social del país, porque en él encontramos un rezago de orden político, económico, histórico, social y cul-

tural que se traducen en una economía endeble a nivel nacional.

No podemos decir que estando en el siglo veintiuno veamos a campesinos labrando el campo con una yunta de bueyes y comercializando sus productos a través de los mercados y a precios que dan pena y dolor por lo injustos que resultan; que sus familias siguen comiendo tortillas y frijoles como su dieta diaria y no cuentan con acceso a los servicios públicos y de salud, mucho menos acceso a una educación básica y ni que decir que sea de calidad, y mucho, pero muchísimo menos a la recreación, al sano esparcimiento y a una vivienda digna y decorosa como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4o.

Si el gobierno dejara su miopía y tomáramos conciencia de lo que podría representar darle fomento al campo y a la actividad agrícola veríamos que la expansión de la explotación de los productos agrícolas puede impulsar el crecimiento de la economía de México al crear mayor capital y fomentar el ahorro interno y por ende el mejorar los niveles de vida de la población mas necesitada.

La agricultura representa un tercio de la superficie de la tierra, y es la actividad central para muchas de las poblaciones del mundo y a registrado un aumento en los últimos 20 años, de acuerdo a datos revelados por las Naciones Unidas.

Desafortunadamente este crecimiento se ve mermado u obstaculizado por el crecimiento demográfico, la deuda internacional o la caída de los precios en las materias primas.

Una gran parte de los países en vías de desarrollo depende de la agricultura y apenas si subsisten al tener un acceso limitado a los recursos y a la tecnología y por consiguiente se ocupe de la sobre explotación de las tierras marginales.

La actividad rural permite un contacto cercano con la naturaleza y la generación de recursos que esta desaprovechado sobre todo en nuestro país.

En general el pequeño agricultor actúan en forma dispersa y manifiestan escasos desarrollo organizativo. Estimaciones preliminares indican que sólo alrededor del 10% de los productores están asociados. Está situación les impide participar en las actividades de desarrollo rural y combatir su marginalidad.

La escasa organización de los agricultores y su falta de interés en la formación de asociaciones que los representen se debe entre otros factores a la falta de legislación adecuada; falta de incentivos y de acceso a recursos del sector público; centralización administrativa excesiva; falta de dirigentes verdaderamente representativos y auténticos, sin interferencias políticas o de ventajas personales, la escasez de recursos para la remunerar a los inversionistas agrícolas, que por lo tanto no pueden dedicarse por completo a las tareas de extensión.

A partir de esta realidad surge el interés de proponer una nueva Ley que le permita a los productores agrícolas contar con un marco normativo adecuado a sus necesidades y a la realidad de la actividad agrícola.

Que permita el fortalecimiento del papel de los agricultores: la descentralización en la toma de decisiones a favor de las organizaciones locales, el bienestar de la población y la ejecución de estrategias de agricultura sostenible, animar el proceso de toma de decisiones descentralizadas mediante la creación y fortalecimiento de asociaciones locales y aumentar la participación de los agricultores (hombres y mujeres) en el diseño y ejecución de las políticas respectivas a través de sus asociaciones representativas.

La Ley de Asociaciones Agrícolas del veinticuatro de agosto de mil novecientos treinta y dos, vigente hasta el día de hoy, cuenta con grandes carencias y falta de expectativas para los productores agrícolas, ya que es completamente obsoleta, ambigua y poco accesible, que contiene instituciones desarticuladas en su actuación y con una gran confusión, que no genera certidumbre, confianza o seguridad a los agricultores.

Por ello es que necesitamos darle importancia y sustento jurídico a la formación de asociaciones agrícolas para que exista la participación activa rural a través de estas.

Que retomemos la metodología del Fondo Internacional de Desarrollo Agrario que incluye un fuerte enfoque de desarrollo rural participativo dentro del grupo objetivo que comprende a los sectores mas pobres y desaventajados de la población. Así mismo suma el esfuerzo de las ONG's para que colabore en sus proyectos.

Con ello continuaríamos los pequeños avances que México a tenido e esta materia, por mencionar algunos referiré la reforma agraria de 1910 que dejo un legado organizativo complejo, cuyas estructuras participativas, ejidos, son

instituciones políticas económicas a las que el gobierno cede derechos a las tierras, mientras mantiene un papel tutelar.

Sin embargo en la práctica la mayoría de los ejidos dependen de un equilibrio de poderes entre las fuerzas internas y extremas a ellos, de las élites políticas y económicas. (Los ejidos pueden formar uniones regionales para colaborar en programas de desarrollo agrario.) En la práctica la mayoría de las uniones de ejidos fueron creadas por órdenes del Gobierno o reglamentos del partido, convirtiéndose en instrumentos de la burocracia estatal.

Otro esfuerzo en nuestro país a sido el Proyecto Integrado para el Desarrollo Rural (PIDER) que continúa con su estrategia a través del reciente proyecto de desarrollo regional y descentralización que comenzó en 1991 con apoyo del Banco Mundial. El principal objetivo del proyecto es aumentar el acceso al poder por parte de las poblaciones indígenas en los cuatro estados más pobres del país para asegurarles infraestructura básica, servicios sociales, tecnología agraria y mercados más amplios.

También esta la Fundación Mexicana para el Desarrollo, que facilita el trámite de otorgamiento de créditos a minifundistas por parte del Gobierno al constituirse en estatales de extensión agraria. Como ejemplo de redes de ONG's existe ANAGADAS, integrada por 15 organizaciones técnicas que trabajan con más de 500 organizaciones de la población rural.

Así mismo, la FAO ayuda a la representación de una red de centros multimedia a manejarse por las comunidades rurales en tierras húmedas del Pacífico y Atlántico. La actividad queda a cargo de asociaciones locales de agricultores. La red deberá contar con 9 unidades de comunicación local (hasta el momento hay 4) equipadas para capacitar en servicios de video, radio, imprenta. Los agricultores dentro de las unidades están facultados para tomar decisiones, tiene capacidad de administración, intercambiar informaciones con otros agricultores, organizaciones comunitarias, centro de investigación y agentes del gobierno. Los capacitados asistirán en las necesidades locales de evaluación, planificación participativa, organización de grupos y producción de materiales de capacitación sobre temas indicados por los agricultores.

Y contamos con un proyecto sobre el establecimiento de un sistema de comunicación para el uso eficiente de la infraestructura hidrológica de México que apoya la consolidación

del componente de participación y análisis social establecido por el Gobierno en el marco de un proceso de transferencia de los distritos de riego a Asociaciones de Usuarios siendo notables los avances.

Estos avances que hemos tenido en México representan un gran logro, pero todavía insuficiente ya que las estrategias de desarrollo tradicionales tienden a ver el desarrollo como una serie de transferencias técnicas con el fin de incrementar la producción, generar la riqueza y mejorar las condiciones sociales. Los proyectos tradicionales generalmente están dirigidos a los grandes productores a medida y gran escala, esperando que los beneficios se extenderán a los estratos más postergados de la sociedad. No obstante numerosos estudios han demostrado que este método con frecuencia lleva a la concentración de recursos, marginalización de los pequeños agricultores y al aumento de campesinos sin tierra.

La falla principal en método tradicional es que los campesinos pobres pocas veces son consultados para la programación y pocas veces se les asigna un papel en las actividades de desarrollo. Esto ocurre porque a los pobres les falta una estructura organizativa que efectivamente pueda articular sus necesidades y sirva a sus intereses. Aislados y con frecuencia explotados no tienen medios para ganar un mayor acceso a los recursos y a los servicios que podrían ayudarles a mejorar sus condiciones de vida. A menos que a los pobres le sean dados los medios para participar plenamente en el desarrollo, ellos continuarán siendo excluidos de los beneficios. Como consecuencia, serán incapaces de contribuir con todo su potencial a la expansión de mercados rurales, ahorros e inversiones, todos los elementos claves en cualquier proceso de desarrollo rural.

Para la promoción efectiva de la participación campesina se requiere el desarrollo de métodos operativos y mecanismos descentralizados apropiados que faciliten una participación más amplia de la población rural a través sus propias organizaciones en la formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas de desarrollo rural y en las actividades de proyectos destinados a tal fin.

La planificación descentralizada participativa implica un proceso democrático en que los grupos y organizaciones que representan a los pequeños agricultores, trabajadores rurales, campesinos sin tierra, mujeres rurales, indígenas y otros grupos marginados, participan en la toma de decisiones, dentro de un contexto institucional que permite el diálogo y la concentración entre el Gobierno y esos grupos,

que le incorpora flexibilidad, eficiencia y coordinación en el sector público agropecuario.

Será a partir de esta Nueva Ley que lograremos elevar el bienestar de un sector importante de la población, una alta efectividad en la promoción del progreso socioeconómico de las comunidades rurales y en la protección de los intereses de los pequeños productores de las Regiones. El permitir a los asociados el acceso a los recursos financieros, proporcionarles un medio institucional para integrar a los pequeños agricultores en la economía nacional. Y tener esquemas organizacionales que permitan actividades productivas con la protección y aseguramiento de los Derechos de los asociados, con normas jurídicas especializadas en la materia y la participación del estado en el impulso y estímulo a la actividad asociativa de los productores.

En este marco podemos fomentar la prestación del servicio registral y el funcionamiento de las figuras asociativas, la creación de una infraestructura y servicios de calidad y de representación real, de los intereses de los productores agrícolas para que participen en las actividades de desarrollo y se aproveche y utilice la tecnología y los recursos estratégicos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad mexicana.

Es menester de nosotros los legisladores contribuir a la modernización y transformación del campo mexicano y con ello acrecentar las posibilidades de desarrollo de nuestro país, a través de la abrogación de la ley de Asociaciones Agrícolas de 1932 y la aprobación de la una nueva que les dé a los agricultores y a los productores agrícolas certidumbre jurídica.

Y será responsabilidad del Ejecutivo Federal formulará el Reglamento de la presente Ley dando una interpretación adecuada de la misma al establecer los requisitos para la formación y conformación de las asociaciones, sus obligaciones y derechos, la forma de operar y el funcionamiento, así como las sanciones y las formas de liquidación.

Por lo anterior expuesto someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

### Decreto

**Artículo Único.-** Se crea la Ley de Asociaciones Agrícolas.

**Nueva  
Ley de Asociaciones Agrícolas**

**Capítulo I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1**

La presente Ley es de orden público y de interés y observancia general en toda la República Mexicana. Tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para la constitución, organización y funcionamiento de las asociaciones agrícolas en el país.

**Artículo 2**

Las Asociaciones Agrícolas son consideradas por el Estado como organismos de cooperación y se constituyen con la unión de los productores agrícolas del país a fin de promover en general el desarrollo de las actividades agrícolas de la Nación y la protección de los intereses de sus miembros, incentivando el desarrollo y mejoramiento de los procesos productivos y de comercialización de los productos agrícolas.

**Artículo 3**

La aplicación e interpretación administrativa de las disposiciones contenidas en este ordenamiento corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el código civil federal o el código de comercio según corresponda.

**Artículo 4**

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, coordinará sus acciones con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta Ley.

Las asociaciones agrícolas al ser consideradas de interés público, contarán con el apoyo tanto del Gobierno Federa-

ral como de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, para la realización de sus fines.

**Artículo 5**

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I. Asociaciones Agrícolas:** La reunión de los productores agrícolas y de las personas que desarrollan actividades relacionadas con el sector agrícola o conexas; en las que se encuentran representados los intereses generales de los agricultores y el fomento al desarrollo de la agricultura. Podrán ser de carácter local, regional y nacional;

**II. Asociaciones Agrícolas Locales:** Son las asociaciones locales integradas por diez o más productores agrícolas. Podrán ser especializadas o generales;

**III. Uniones Agrícolas Regionales:** son las Asociaciones de carácter regional que se integran con tres o más Asociaciones Agrícola Locales.

**IV. Confederación Nacional de Productores Agrícolas:** es la organización que agrupa a las Uniones Agrícolas Regionales;

**V. Productor Agrícola Especializado:** es la persona que dedica su actividad predominantemente a un cultivo o rama especial de la economía agrícola y/o rural;

**VI. Localidad Agrícola:** es la jurisdicción de una Asociación Agrícola Local, que comprende uno o varios centros rurales en donde existen explotaciones ligadas por las similitudes;

**VII. Región Agrícola:** es la Jurisdicción de una Unión Agrícola Regional, constituida por la reunión de localidades agrarias contiguas, que por la similitud de sus actividades rurales y su entorno constituyen una unidad dentro de la economía agrícola nacional;

**VIII. Productor Agrícola:** Toda persona física o moral, propietaria o no de los elementos de producción, que habitualmente y como principal actividad, realice por cuenta propia las funciones de dirección y administración de una explotación agrícola;

**IX. Producción Agrícola:** Conjunto de actividades que con finalidad económica se apliquen a la propagación o



explotación de los vegetales y animales, comprendiendo entre otras la preparación, empaque, transportes y venta;

X. **Ley:** Ley de Asociaciones Agrícolas;

XI. **Secretaría:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XII. **Agricultura:** es el arte de labranza o cultivo de la tierra;

XIII. **Registro:** Registro Nacional Agropecuario

## **Capítulo II De su objeto**

### **Artículo 6**

Las Asociaciones Agrícolas tendrán por objeto:

I. Organizar la producción agrícola para mejorar la calidad de los productos y mejorar su distribución.

II. Promover y fomentar la adopción de tecnologías y métodos científicos adecuados para la explotación agrícola y el desarrollo sustentable y sostenible;

III. Gestionar y promover todas las medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones agrícolas de los productores de la República, tales como fletes de transporte, desarrollo en las comunicaciones, cuotas racionales de energía eléctrica, etc.;

IV. Orientar la producción de acuerdo a las condiciones del mercado, ya sea intensificándola o limitándola;

V. Promover la creación, en cada uno de los lugares donde funcionen asociaciones, de almacenes, molinos, plantas refrigeradoras de empaque, etc., para industrializar o conservar los productos agrícolas y presentarlos al consumidor en las mejores condiciones;

VI. Proponer la elaboración de proyectos de Normas Oficiales Mexicanas en las materias de producción agrícola ante las autoridades competentes, y promover su aplicación;

VII. Pugnar por la estandarización de los productos agrícolas a fin de satisfacer las demandas del mercado,

agilizar las operaciones mercantiles, intervenir como órgano de consulta en la autorización de cupos de importación del sector, y ante todo estimular a los que se preocupen por obtener productos de mejor calidad y poder alcanzar así, mejores ingresos para los asociados;

VIII. Obtener con las mayores facilidades económicas la concesión de crédito para sus agremiado e identificar y difundir las opciones financieras que benefician a sus asociados;

IX. Impulsar la transformación de las condiciones de la vida en el campo, y fomentar la educación de las clases rurales del país en los principios de la técnica moderna de producción;

X. Fomentar, cuando las condiciones sociales y económicas de los productores lo permitan, el desarrollo de la organización cooperativa o de otro tipo de organizaciones que favorezcan la capitalización y la competitividad de la agricultura y contribuyan a la realización directa de las actividades económicas inherentes;

XI. Representar ante las autoridades los intereses comunes de sus asociados y proponer las medidas que estimen más adecuadas para la protección y defensa de dichos intereses;

XII. Coadyuvar con la Secretaría, cuando ésta lo solicite, en la elaboración, implementación y ejecución de programas de integración horizontal y vertical de las actividades agrícolas;

XIII. Apoyar a sus afiliados en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, de conformidad con las disposiciones de observancia general que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

XIV. Las demás que se deriven de su naturaleza, de sus estatutos y las que señalen otros ordenamientos legales.

## **CAPÍTULO III De la Constitución, Funcionamiento, Organización y Registro**

### **Artículo 7**

Los Productores agrícolas del país tendrán en todo momento el derecho de asociarse libre y voluntariamente, de conformidad al artículo noveno Constitucional.

Podrán reunirse, constituir y organizar asociaciones agrícolas de carácter local (generales o especializadas), regional y nacional.

### **Artículo 8**

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación autorizará la constitución, el registro, organización y funcionamiento de las asociaciones agrícolas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

La Secretaría abrirá y actualizará el registro de las Asociaciones Agrícolas a través del Registro Nacional Agropecuario y de conformidad con el presente ordenamiento y el reglamento respectivo; registrándose el acta constitutiva y los estatutos de las mismas, así como sus modificaciones y actas de disolución y liquidación, en su caso.

Las asociaciones agrícolas a que se refiere esta Ley gozarán de personalidad jurídica, una vez que queden registradas; contando con la presunción de ser representativas de la producción agrícola de la localidad o región en que operen.

### **Artículo 9**

Las Asociaciones Agrícolas tienen como obligación constituirse mediante asamblea ante fedatario público, así como proporcionar los informes que le solicite la Secretaría, relativos a los servicios agrícolas; así mismo bajo pena de disolución no se ocuparán de asuntos político-partidistas no podrán exigir a sus asociados determinada militancia partidista, ni de credo o religión.

La participación política de sus agremiados en lo individual, se realizará libre y voluntariamente en los términos de lo señalado por los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, parte final del segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Artículo 10**

La Secretaría proporcionará apoyo técnico, estímulos y demás apoyos para el fomento y desarrollo de las Asociaciones Agrícolas.

Las asociaciones agrícolas locales y las uniones agrícolas regionales, podrán acudir en representación de sus asocia-

dos ante los gobiernos municipal y estatal, respectivamente, según el domicilio de las mismas y de la autoridad ante quien proceda gestionar.

### **Artículo 11**

Las asociaciones agrícolas locales se crearán en cada localidad podrán ser generales o especializadas de acuerdo a los principales cultivos o ramas de la economía rural que en ella se exploten. Estarán integradas en el caso de las especializadas por 10 o más productores especializados, y las de carácter general por 20 o más productores.

Los productores podrán solicitar en cualquier momento, su ingreso a las asociaciones agrícolas locales, en los términos de esta Ley y el reglamento respectivo.

Las Asociaciones Agrícolas Locales tendrán la obligación de adherirse a las Uniones Agrícolas Regionales.

### **Artículo 12**

Las Uniones Agrícolas Regionales gozan de autonomía y se conforman de 3 o más asociaciones agrícolas locales especializadas y/o generales; y tendrán en todo tiempo el derecho y la obligación de ingresar a la Confederación Nacional de Productores Agrícolas.

### **Artículo 13**

La Confederación Nacional de Productores Agrícolas es la asociación de carácter nacional que se constituye por la reunión de tres o más Uniones Agrícolas Regionales que designan y acreditan a dos delgados propietarios y dos suplentes ante esta.

Su sede se encuentra en la capital de la República Mexicana, y esta registrada ante la Secretaría.

Es el órgano por medio del cual todas las asociaciones agrícolas que la forman, podrán promover ante el Gobierno Federal los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir con los objetivos contenidos en esta ley.

Los asuntos del conocimiento de la Confederación, se resolverán mediante el sistema de votación que establezca el reglamento de esta Ley; cada Unión Agrícola Regional representará dos votos que se ejercerán por conducto de sus delegados.

## CAPÍTULO IV De los Conflictos y las Sanciones

### Artículo 14

Cuando se generen conflictos entre asociaciones agrícolas ya sean locales, regionales o la nacional la competencia para la resolución de los mismos será de la Secretaría quien intervendrá a petición de las partes de acuerdo con las normas reglamentarias aplicables.

Los conflictos que se susciten con motivo de la organización y funcionamiento de las asociaciones, serán resueltos en términos de sus estatutos.

### Artículo 15

A quien por sí o por interpósita persona, haga uso indebido de las distintas denominaciones de las asociaciones agrícolas, se le impondrá una sanción de acuerdo al Reglamento de esta Ley.

Para la imposición de las sanciones previstas en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables, la Secretaría se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los afectados por los actos y resoluciones de la Secretaría que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

## CAPÍTULO IV De la Disolución y Liquidación

### Artículo 16

Las asociaciones agrícolas, además de lo previsto en sus estatutos, podrán disolverse por las siguientes causas:

- I. Por imposibilidad de seguir realizando los objetivos y metas que señala la ley y sus estatutos;
- II. Porque el número de sus asociados llegue a ser inferior al mínimo necesario que esta ley establece;
- III. Por acuerdo de las dos terceras partes de sus asociados en asamblea general ordinaria que deberá ser convocada especialmente para este efecto;

IV. Cuando no cuenten con los recursos suficientes para su sostenimiento o para el cumplimiento de su objeto en términos de esta Ley; y

V. En caso de que la Secretaría emita resolución que revoque su registro, por las causas previstas en esta Ley, o por resolución judicial que haya causado ejecutoria.

### Artículo 17

Disuelta la organización se procederá a su liquidación, en los términos legales aplicables.

La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, uno de la Confederación Nacional de Productores Agrícolas y otro de la asociación agrícola de que se trate, conforme al procedimiento que establezca.

Los liquidadores serán los representantes legales de la asociación, durante el tiempo que dure la liquidación.

### Artículo 18

Los liquidadores tendrán las siguientes facultades:

- I. Concluir las operaciones que hubieren quedado pendientes al momento de la disolución;
- II. Cobrar lo que se deba a la asociación y pagar lo que ella deba;
- III. En su caso liquidar a cada asociado;
- IV. Inscribir ante el Registro la liquidación de la asociación; y
- V. Las demás que por su función le sean conferidas.

### Transitorios

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

**Segundo.-** Se abroga la Ley de Asociaciones Agrícolas del veinticuatro de agosto de mil novecientos treinta y dos.

**Tercero.-** En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la

materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se oponga a este ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, 25 de abril de 2005.—  
Dip. Roger David Alcocer García (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Agricultura y Ganadería.

**87.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, suscrita por los diputados Francisco Herrera León, Amalín Yabur Elías, Ángel Augusto Buendía Tirado, Federico Madrazo Rojas, Luis Felipe Madrigal Hernández, Eugenio Mier y Concha Campos, Rodrigo Rodríguez Javier y Carlos Manuel Rovirosa Ramírez, diputados federales del estado de Tabasco**

Los suscritos, diputados federales por el estado de Tabasco, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno, la presente iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, al tenor de las siguientes consideraciones.

Con la vista puesta en el futuro, el Constituyente de 1917 determinó los derechos nacionales sobre el petróleo, sin excluir su explotación por particulares, lo cual permitió que fuera realizada por empresas extranjeras, situación que termina, al desconocer éstas el laudo de las autoridades laborales que las condenó a implantar nuevas condiciones de trabajo, originándose el rompimiento de los contratos de trabajo y, con ello, la suspensión total de actividades de la industria petrolera.

A efecto de evitar trastornos al interior del país, por la suspensión de actividades de la industria petrolera, el 18 de marzo de 1938, el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas determinó la expropiación en favor de la

Nación, de la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de 17 empresas petroleras.

Esa decisión presidencial fue fortalecida con una iniciativa de reforma constitucional, presentada también por el Presidente de la República, con el fin de adicionar el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, para establecer que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expidieran concesiones, sino que la explotación de esos productos se llevara a cabo por la Nación, dicha reforma fue aprobada el 29 de noviembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de noviembre de 1940.

La atribución a la Nación del dominio directo y de llevar a cabo la explotación del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como la prohibición de que respecto de los mismos se otorguen concesiones o contratos, son mandatos constitucionales traducidos en principios fundamentales que han orientado la soberanía que define al Estado mexicano, por lo que su respeto debe seguir siendo irrestricto.

Es claro entonces que el petróleo ha sido, desde 1917, propiedad nacional, por lo que en 1938 no ocurrió la expropiación del mismo, sino la de los bienes afectos a su explotación; sin embargo, es justo reconocer que este acto y su denominación, han tenido una fuerte carga ideológica, que ha trastocado sus efectos reales: *Los derechos nacionales de propiedad sobre el petróleo no surgen en 1938, ya existían desde 1917.*

Es importante ahora definir quién y cómo debe ostentarse la representación de la Nación para ejercer los derechos constitucionales de dominio sobre el petróleo. Hasta ahora el significado de Nación y la ostentación de su representación en la materia que nos ocupa, se ha identificado y hecho residir exclusivamente en el Presidente de la República, constituyendo prácticamente un dogma, que sin embargo, no tiene ningún respaldo en el texto constitucional, sino que deriva de una mera interpretación no cuestionada hasta ahora, en la que el ejecutivo federal asume una tutela patrimonial que conlleva absoluta discrecionalidad en materia de hidrocarburos.

En efecto, no existe una sola disposición constitucional que atribuya al Presidente de la República la representación

nacional para tales efectos, como tampoco existe precepto alguno que la haga residir en cualquier otro poder, como sí se hace en el artículo 51 de la Carta Magna para los integrantes de la Cámara de Diputados, pero no para el órgano, de lo que válidamente se colige que es necesaria la identificación de la Nación con el Estado.

Al incidir los Poderes de la Unión y los Poderes de los estados federados en la conformación del Estado mexicano, debe buscarse un equilibrio en la participación correspondiente para el ejercicio del derecho de propiedad nacional sobre el petróleo, que haga viable un ejercicio colegiado, compatibilizando el interés nacional con el interés regional. En este sentido, es necesario reconocer que la congruencia entre lo nacional y lo regional, es condición necesaria para fortalecer el pacto federal democrático, que da sustento también al pleno ejercicio de la soberanía de la Nación, del Estado mexicano.

Por ello México, como Nación, con su vocación de justicia social, vida republicana y desarrollo democrático tiene como base de su organización al federalismo, ya que es la cohesión federal lo que le permite al país la identificación de intereses comunes y la definición soberana de su rumbo económico, político y social.

No es pretensión de esta iniciativa vulnerar la propiedad nacional ni la exclusividad de la explotación petrolera, determinadas constitucionalmente, sino involucrar en el concepto de Nación, particularmente en lo que atañe al recurso energético, a otras instancias constitucionales y republicanas, diferentes del Ejecutivo federal, al considerar como impostergable la transformación de la visión patrimonialista unívoca, vigente desde hace 67 años, que impera en el manejo de los hidrocarburos y que ha sido asumida en exclusiva por el Ejecutivo federal. Es decir, si bien es inobjetable la importancia de la figura presidencial en la determinación del destino nacional, en la actualidad ello no debe entenderse como prevalencia sobre los demás poderes federales ni sobre las entidades federadas.

Ante los cambios que experimentan la economía y la geopolítica internacional, el fortalecimiento del Estado mexicano, del pacto federal que lo sustenta, considerando las nuevas condiciones de pluralidad política y diversidad regional, requiere de la renovación de las formas de interrelación de los componentes del Estado mexicano en todos los órdenes de la vida nacional; ello es particularmente importante en las decisiones patrimoniales que impactan a todo el país, de manera que las entidades federativas también

deben participar y asumir responsabilidades claras en la definición de la orientación económica de la República. Esta es la intención que anima a la presente iniciativa.

El enraizamiento de las nociones republicana y federalista en nuestro país, principios fundamentales que también definen al Estado mexicano, reclama dejar de lado, de una vez por todas y para siempre, la visión centralista que ha orientado la disposición del petróleo mexicano. Se requiere así incorporar una visión federalista dando participación en ello a las entidades federativas en cuyo territorio y subsuelo se ubican las zonas en que yace dicho patrimonio nacional, así como al Poder Legislativo, por la función que tiene no sólo en la definición del marco jurídico nacional, sino específicamente en la expedición de los principales instrumentos financieros del país como lo son la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, ambos de la Federación. La participación de estos órganos constitucionales dará un perfil más democrático a las decisiones soberanas y nacionales que involucren al petróleo.

Es preciso enfatizar que esta Iniciativa no pretende poner en manos de particulares la explotación del petróleo, para los suscriptores de la misma no hay duda alguna de que ésa debe seguir siendo una función estatal soberana; sin menoscabo de ello, dada la importancia que esta actividad ha adquirido para el desarrollo nacional, como factor de equilibrio de las finanzas públicas, es menester la intervención de otros órganos del Estado en la disposición patrimonial que del mismo se hace, a efecto de concretar el mandato constitucional que atribuye a la Nación su dominio.

La indefinición sobre la sustentación de la representación nacional en la propiedad del petróleo, ha permitido un lucro político desmedido, sustentado en la atribución de la misma a todos los mexicanos, explotándose el sentimiento nacionalista y generando con ello no sólo la inmovilidad legislativa sino un rezago en el desarrollo de la industria petrolera. Se ha creado un silogismo antinatural: al ser el petróleo de la Nación, es de todos y, por ende, de nadie, ello ha permitido que en uso de facultades metaconstitucionales, el Presidente de la República asuma esa representación de facto, con la anuencia implícita del Congreso de la Unión que ha renunciado a su facultad para regularla.

En su momento, el Congreso Federal determinó que el instrumento nacional para la explotación petrolera, fuera Petróleos Mexicanos, dándose cumplimiento al sexto párrafo del artículo 27 constitucional; sin embargo, ello no implica, ni significa, que a este organismo le corresponda la

representación nacional en el dominio directo, estatuido en el cuarto párrafo del mismo artículo, a esta oportunidad llama la presente iniciativa

A nadie escapa la importancia que tiene la empresa Petróleos Mexicanos en el desarrollo del país, ello se percibe en su identificación con la industria petrolera y a su vez la identificación de ésta con el petróleo mexicano, lo cual ha permeado en las concepciones de dicha paraestatal como entidad bajo control de ejercicio presupuestal, como ente presupuestario federal y como contribuyente de tributos, derechos, productos y aprovechamientos. Históricamente los gobiernos han concebido a Petróleos Mexicanos bajo binomios ideológicos con diversos enfoques, pero siempre identificando a dicha empresa con el petróleo a un nivel de sinónimo.

Un primer enfoque, nacionalista/soberanista, que puede denominarse como corriente nacionalista, identifica a la empresa Petróleos Mexicanos con el petróleo y con la propiedad del Estado mexicano, constituyéndolo en objetivación de nacionalismo y de soberanía; otro enfoque, el patrimonialista/paternalista o corriente estatista, identifica a Petróleos Mexicanos con el petróleo y así equipara a la empresa Pemex con un ente fiscal, generador de empleos, promotor del desarrollo, regulador de mercados y generador de subsidios; el tercer enfoque, presupuestal/subsidiarista, corresponde a una corriente gubernamental, que identifica también a Petróleos Mexicanos con el petróleo, lo define como el contribuyente mayoritario al presupuesto federal, amortiguador de políticas económicas y fiscales, como elemento de ajuste de modelos macroeconómicos, así como un instrumento de negociación de políticas públicas, administrativas y sociales; finalmente, el enfoque empresarial/autonomista o corriente empresarial, identifica igualmente a la empresa Petróleos Mexicanos con el petróleo, y además como empresa petrolera con una autonomía de gestión, productora de ingresos públicos, con actividades productivas internacionales, con capacidades técnicas, financieras y tecnológicas.

Las anteriores concepciones en realidad constituyen naturalezas diversas de Petróleos Mexicanos que se interrelacionan entre sí: entidad paraestatal, entidad presupuestaria, empresa petrolera y entidad contribuyente. La conjunción de estas cuatro naturalezas, donde unas se subordinan a otras crean una problemática compleja, de modo que cuando interactúan las naturalezas de contribuyente, paraestatal y presupuestaria, el condicionamiento estructural resulta en que la calidad de Petróleos Mexicanos como contribuyen-

te fiscal federal condiciona su calidad como entidad a la que se le fijan ingresos y egresos en el paquete presupuestal federal, lo que subordina a su vez la calidad de Petróleos Mexicanos como entidad paraestatal bajo control de presupuesto, lo cual necesariamente, al final, condiciona la calidad de Petróleos Mexicanos como empresa petrolera.

Ello determina que para el sistema gubernamental, lo importante es que Petróleos Mexicanos produzca los mayores ingresos posibles para el presupuesto federal (primero se estiman los ingresos esperables por Petróleos Mexicanos y complementariamente, los restantes rubros de ingresos tributarios y no tributarios), originando que en el paquete presupuestal anual, se consignen usualmente a Petróleos Mexicanos los más altos ingresos posibles en la Ley de Ingresos y los menores egresos posibles en el Presupuesto de Egresos, maximizando el control presupuestario sobre Petróleos Mexicanos al tiempo que se minimiza su sostenimiento, reposición y desarrollo como entidad paraestatal.

La paraestatal, al final de esta secuencia obligada, enfrenta toda clase de limitaciones estructurales para su desempeño y desarrollo como empresa petrolera, siempre ante la coyuntura de una mayor exigencia fiscal-presupuestaria, y una severa limitación de recursos para un crecimiento que apoye la satisfacción de esa creciente exigencia.

Múltiples alternativas se han buscado y planteado a lo largo de los años, para tratar de solucionar estos problemas estructurales, entre ellas: modificar su régimen fiscal y permitirle así mayores niveles de gasto de inversión para su reposición industrial y su desarrollo; abrir Petróleos Mexicanos a la inversión complementaria con recursos no fiscales; modificar su condición presupuestaria fiscal para otorgarle mayor autonomía de gestión; privatizar segmentos de su estructura industrial para desarrollar economías diferenciales y, optimizar aspectos de su gestión, tales como administración gerencial control administrativo, fondos de reserva, estacionalidades del ingreso y el egresos, centros de costos y utilidades, flexibilidad laboral, marcos de asociación con terceros, reingenierías, mapeo de riesgos financieros, planeación y programas de cambio estructural, etcétera.

Sin embargo, existen dos identificaciones centrales que son las que resultan determinantes en los cuestionamientos que encuentran las propuestas planteadas: 1) Petróleos Mexicanos Contribuyente, es el factotum presupuestario y, 2) Petróleos Mexicanos, es el Petróleo Mexicano. En el primer caso, en un presupuesto dependiente de que Petróleos

Mexicanos le genere altos ingresos y bajos egresos, no pueden ser tomados riesgos de menores ingresos o mayores egresos para Petróleos Mexicanos; en el caso de la segunda identidad, se genera una elevada exigencia social de control gubernamental sobre la empresa, la vigilancia y crítica permanente sobre sus actos financieros, industriales y comerciales, así como una inmovilización sobre sus decisiones de asociación en esas materias, y finalmente, una decidida resistencia a otorgar cualquier margen de autonomía, sea ésta de gestión, financiera, industrial, etcétera.

Cambiar la primera identificación señalada, requiere nuevas condiciones político-estructurales, que permitan una reforma fiscal verdaderamente significativa. Por otra parte, para el cambio en la segunda identificación, es necesario disociar la empresa industrial petrolera Pemex del petróleo mexicano; si ésta se logra, se suprimiría la carga político-ideológica que se hizo recaer sin fundamentos sobre Pemex y con ello la empresa contaría con mayores opciones para reconfigurarse pues obtendría de inmediato ciertos grados de autonomía.

Al efecto, si Pemex continúa siendo el monopolio industrial petrolero legalmente establecido, pero ahora operando a través de asignaciones petroleras, bajo expectativas realistas de generación de ingresos para el gobierno federal, entonces: su calidad de contribuyente se estabiliza y se sustrae de la negociación de montos y asignaciones del paquete fiscal presupuestario de cada año; su régimen fiscal puede salir de la ley de ingresos y ubicarse en un instrumento permanente, tal como la Ley Federal de Derechos; su calidad de entidad paraestatal, puede pasar sin problema al estatus de sujeta a control presupuestario indirecto, saliendo con ello, del presupuesto federal; su calidad de entidad paraestatal, puede maximizarse de acuerdo a lo previsto en las leyes en esa materia, alcanzando los niveles de autonomía previstos por dichas normas. Asimismo, al desarrollar plenamente sus capacidades legales de industria paraestatal, puede lograr el acceso a mercados financieros en mejores condiciones, así como una autogestión financiera y administrativa que dará lugar a mayores niveles de eficiencia, eficacia, economía y rentabilidad, pasando por procesos propios de reingeniería, modernización y expansión, siendo muy relevantes los efectos colaterales sobre financiamiento, crédito y desempeño en mercados externos, pues bajo estas nuevas condiciones Pemex podría ya incluir sus asignaciones petroleras específicas en los estados financieros. Finalmente, la práctica obligada de la transparencia y la rendición de cuentas, sustituirán al control múltiple y reiterativo al que se encuentra sujeta.

Puede observarse que el cambio estructural financiero-administrativo de Pemex, es subsidiario del cambio estructural político-económico. Esto es, si ocurre la disociación de la “empresa industrial Pemex”, del ente “patrimonio petrolero mexicano”, el cambio estructural financiero-administrativo, queda obligado a ocurrir como consecuencia necesaria.

Ese cambio estructural es posible y requiere antes que nada, de precisión y claridad legal. Partiendo de la necesidad de establecer el equilibrio federal, la presente iniciativa se sustenta en la concepción del derecho como impulsor del desarrollo, instrumento esencial que permite configurar respuestas para atender la dinámica realidad del país en todos los órdenes. En tal sentido esta Iniciativa por primera vez regula expresamente lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, párrafos cuarto y sexto, cuya trascendencia requiere la creación de un nuevo órgano que se propone sea denominado Consejo Nacional del Petróleo, a fin de garantizar que en forma objetiva e imparcial se realicen todos los actos que implica el ejercicio del dominio de la Nación sobre los hidrocarburos.

Es por ello que, en primer lugar se adiciona un párrafo al artículo primero para establecer que el dominio directo con las características de inalienable e imprescriptible que respecto de los hidrocarburos naturales corresponde a la Nación conforme al artículo 27 constitucional, se ejercerá por conducto del órgano estatal denominado Consejo Nacional del Petróleo.

De ser aprobadas las reformas propuestas a los artículos 5 y 7, entre otros, tendrá lugar la reasignación de algunas funciones actualmente a cargo de una dependencia del Ejecutivo federal, para quedar a cargo del Consejo Nacional del Petróleo, de modo que, por ejemplo, las decisiones en cuanto a la asignación de terrenos para exploración y explotación petrolera, el otorgamiento de permisos para reconocimiento y la exploración superficial de terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas, no sigan tomándose de manera exclusiva por el Poder Ejecutivo sino por el órgano estatal que cuenta con una participación representativa más amplia en términos del concepto Constitucional “Nación”.

En el mismo contexto se ubica la atribución para el mencionado Consejo en cuanto al establecimiento de las zonas de reservas petroleras y la correspondiente a la emisión de los acuerdos de incorporación o desincorporación de terrenos a dichas reservas.

La reforma al artículo 12 responde a la adecuación terminológica del Código Civil en atención a que desde mayo de 2000 fue modificada su denominación para quedar como Código Civil Federal.

En virtud de la creación del Consejo Nacional del Petróleo y la consecuente atribución de facultades al mismo, se hace necesario el señalamiento expreso del mismo, como una de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, a que hace referencia el artículo 16.

En la parte final de la ley se adicionan seis artículos, dedicados a la innovación más importante de la iniciativa, que es la configuración del Consejo Nacional del Petróleo como un órgano encargado de la función estatal de ejercer el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los hidrocarburos naturales, autónomo en sus decisiones y con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Se propone así para el Consejo, en tanto encargado de realizar de manera integral y directa todos los actos que impone el dominio directo de los recursos naturales encomendado, dotarlo de atribuciones tales como velar por el cumplimiento de las disposiciones del artículo 27 constitucional reguladas en la ley de que se trata; requerir los trámites de expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio procedentes; asignar terrenos para exploración y explotación petroleras; otorgar permisos para reconocimiento y exploración de posibilidades petroleras; y establecer las zonas de reservas y llevar su inventario, entre otras.

La propuesta para la integración del Consejo considera la incorporación de significativos componentes del Estado mexicano interesados y obligados a una adecuada toma de decisiones en la materia de que se trata, eliminando con ello, cualquier posibilidad de imposición unilateral. En esa razón es que concurren como representantes del Poder Ejecutivo federal, los titulares de su Secretaría de Energía y de Pemex; cuatro representantes del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, electos por la mayoría calificada en cada Cámara y, un representante de cada uno de los estados petroleros del país que serán los gobernadores de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

En este contexto, se contemplan en la propuesta reglas para la sesión válida del Consejo, esto es, un quórum de la mitad más uno y las decisiones por mayoría simple.

Dadas las atribuciones del Consejo, es necesario se prevean a nivel legal las facultades de su Presidente como son la representación del mismo, la convocatoria a sesiones, la suscripción de acuerdos y documentos del Consejo en unión del Secretario Ejecutivo, y en general todas las dirigidas al adecuado ejercicio de las atribuciones mencionadas.

La especialidad de atribuciones a cargo de este nuevo órgano exige contar con un colaborador que permita asegurar la operación efectiva y eficaz de las decisiones de los miembros del Consejo, y por ello se plantea la designación, a propuesta de su Presidente y por el voto de cuando menos ocho de sus integrantes, de un Secretario Ejecutivo, con facultades para dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos dictados por el Consejo, administrar los recursos humanos, materiales y financieros del mismo, llevar ante el pleno del Consejo el proyecto de estatuto que regulará la organización y funcionamiento del órgano, remitir su proyecto de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo Federal para su incorporación en el que a su vez se somete a la Cámara de Diputados, y en general encargarse de todo aquello que le sea encomendado por el Presidente y el Consejo mismo.

Por lo anterior, se somete a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa de

### **Decreto de reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 5, 7, 8, 12, 16 y se adicionan un segundo párrafo al artículo 1, y los artículos 17, 18, 19, 20, 21 y 22, todos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

**“Artículo 1.- ...**

**La Nación ejercerá el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el párrafo anterior, por conducto del Consejo Nacional del Petróleo.**

**Artículo 5.- El Consejo Nacional del Petróleo** asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o los que el **propio Consejo** considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras, **expidiendo para cada región o yacimiento sujeto a explotación las asignaciones específicas.**



El reglamento de esta Ley establecerá los casos en que el **Consejo Nacional del Petróleo** podrá rehusar o cancelar las asignaciones.

**Artículo 7.-** El reconocimiento y la exploración superficial de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirán únicamente permiso del **Consejo Nacional del Petróleo**. Si hubiere oposición del propietario o poseedor cuando los terrenos sean particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando los terrenos estén afectados al régimen ejidal o comunal, el **Consejo Nacional del Petróleo**, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante el reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarle de acuerdo con el peritaje que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales practique dentro de un plazo que no excederá de seis meses, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta con la propia Comisión. El resto del pago será finiquitado una vez concluido el peritaje.

**Artículo 8.-** El **Consejo Nacional del Petróleo** establecerá las zonas de reservas petroleras en terrenos que por sus posibilidades petrolíferas así lo ameriten, con la finalidad de garantizar el abastecimiento futuro del país. La incorporación de terrenos a las reservas y su desincorporación de las mismas, serán hechas por **acuerdo del Consejo Nacional del Petróleo, fundado en los dictámenes técnicos respectivos y publicado para su vigencia y observancia, en el Diario Oficial de la Federación.**

**Artículo 12.-** En lo no previsto por esta ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y actividades a las que se refiere Artículo 4o., segundo párrafo, que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil **Federal.**

**Artículo 16.-** La aplicación de esta ley corresponde al **Consejo Nacional del Petróleo**, y a la Secretaría de Energía con la participación de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 17.-** Se crea el Consejo Nacional del Petróleo como un organismo nacional permanente, de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de ejercer el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos a que se refiere el artículo 1 de esta ley.

**Artículo 18.-** El Consejo Nacional del Petróleo tiene las siguientes funciones:

I. Velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en esta ley y demás disposiciones que rigen la propiedad y dominio de la Nación sobre los hidrocarburos a que se refiere el artículo 1 de esta ley.

II. Requerir a la Secretaría de Energía, tramite el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y hacer el seguimiento al mismo, para que en su caso, el Ejecutivo Federal haga la declaratoria en el Decreto respectivo.

III. Asignar a Petróleos Mexicanos terrenos para fines de exploración y explotación petroleras;

IV. Otorgar permiso para el reconocimiento y exploración superficial de terrenos con fines de investigación de posibilidades petrolíferas;

V. Establecer las zonas de reservas petroleras y llevar el inventario de las mismas, informando semestralmente al Congreso de la Unión, los cambios en dicho inventario;

VI. Emitir los Acuerdos de incorporación y de desincorporación de terrenos a zonas de reservas petroleras;

VII. Recomendar al Presidente de la República y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el monto y la distribución regionalizada de gasto público federal en atención a los ingresos petroleros, para su ponderación en el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación;

VIII. Dar al Presidente de la República y al Congreso de la Unión, opinión sobre la estimación de ingresos federales y locales originados por la explotación petrolera, para su ponderación en el proceso de elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación;

IX. Emitir el Estatuto que regule su organización y funcionamiento;

X. Aprobar anualmente el proyecto de Presupuesto de Egresos del Consejo y remitirlo al Ejecutivo federal para el sólo efecto de su incorporación al proyecto

de presupuesto de egresos de la Federación que remita a la Cámara de Diputados;

XI. Remover al Secretario Ejecutivo a propuesta del Presidente del Consejo; y

XII. Las demás que establezcan las leyes y demás disposiciones aplicables.

Artículo 19.- El Consejo Nacional del Petróleo se integra por los siguientes miembros:

I. Dos Consejeros del Poder Ejecutivo Federal que serán, el Secretario de Energía quien fungirá como Presidente, y el director general de Pemex;

II. Cuatro Consejeros del Poder Legislativo, que serán dos diputados y dos senadores designados por el voto de las 2/3 partes de los integrantes de sus respectivas Cámaras o de la Comisión Permanente en su caso;

III. Un Consejero de los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, que será el gobernador Constitucional de cada uno de ellos;

Por cada Consejero propietario habrá un suplente, de acuerdo a lo que señale el Estatuto;

Los integrantes del Consejo tendrán voz y voto, y no percibirán sueldo, emolumento o contraprestación alguna por su participación en el mismo.

El Consejo es independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales de la Unión, no obstante la participación de sus representantes en dicho Consejo.

Artículo 20.- El Consejo Nacional del Petróleo sesionará válidamente con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará sus resoluciones por mayoría de votos de los consejeros presentes.

El Consejo sesionará por lo menos una vez al mes.

Artículo 21.- El Presidente del Consejo Nacional del Petróleo tiene las siguientes funciones:

I. Ostentar la representación legal del Consejo ante toda clase de autoridades civiles y militares y los particulares, y delegar;

II. Convocar a sesiones al Consejo;

III. Suscribir en unión del Secretario Ejecutivo, los acuerdos y demás documentos e instrumentos que emita el Consejo;

IV. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos del Consejo;

V. Dar curso a los asuntos de que deba conocer el Consejo y determinar los trámites que deban recaer sobre los mismos;

VI. Comunicar al Secretario Ejecutivo las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule el Consejo; y

VII. Las demás necesarias para el adecuado ejercicio de las atribuciones del Consejo.

Artículo 22.- El Consejo Nacional del Petróleo contará con un Secretario Ejecutivo, designado por el voto de al menos ocho de sus integrantes, a propuesta del Presidente de la República.

El Secretario Ejecutivo tiene las siguientes funciones:

I. Dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos del Consejo;

II. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Consejo;

III. Someter a la aprobación del Consejo, el proyecto de presupuesto del órgano;

IV. Someter a la aprobación del Consejo el proyecto de Estatuto que regule la organización y funcionamiento del mismo;

V. Remitir al Poder Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto de Egresos del Consejo a fin de que éste lo incorpore en el proyecto que envíe a la Cámara de Diputados; y

VI. Las demás que le señale el Estatuto del Consejo, el Consejo Nacional del Petróleo y su Presidente.”

### Transitorios

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

**Segundo.-** El Consejo Nacional del Petróleo se instalará dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto, al efecto, el secretario de Energía en su carácter de Presidente del Consejo, emitirá la convocatoria para la sesión de instalación.

**Tercero.-** La Secretaría de Energía entregará al Consejo Nacional del Petróleo, los archivos, bienes y recursos con que cuenta la dependencia y en su caso los órganos técnicos, correspondientes o destinados al ejercicio de las atribuciones que conforme a este Decreto asume dicho Consejo, dentro de los 15 días siguientes a su instalación.

Previo a la instalación del Consejo Nacional del Petróleo, los integrantes del mismo, celebrarán una sesión previa en la cual designarán a los integrantes de una comisión provisional encargada de realizar las gestiones para dar cumplimiento a lo establecido en el primer párrafo de este artículo.

**Cuarto.-** Los derechos laborales del personal adscrito a la Secretaría de Energía y órganos técnicos que pase al Consejo Nacional del Petróleo, serán respetados en los términos de la ley.

**Quinto.-** La primera designación de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional del Petróleo, se realizará dentro de los 30 días naturales siguientes a la instalación de dicho consejo.

**Sexto.-** El Consejo Nacional del Petróleo contará con un plazo de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del este decreto, para expedir el estatuto que regirá su organización y funcionamiento.

En tanto se expide el estatuto, el Presidente del Consejo tomará las medidas necesarias conforme a lo dispuesto en el presente decreto, para el funcionamiento del mencionado Consejo.

**Séptimo.-** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

**Octavo.-** En un plazo no mayor de seis meses, deberán re-

formarse los ordenamientos legales y reglamentarios que regulen aspectos vinculados con el presente decreto.

Las referencias que en otros ordenamientos se hagan a la Secretaría de Energía, a su titular, o alguna de sus unidades u órganos, respecto de las atribuciones que este Decreto otorga al Consejo Nacional del Petróleo, se entenderán hechas a éste, en tanto no sean modificados dichos ordenamientos.

Diputados del estado de Tabasco: Amalín Yabur Elías Ángel Augusto Buendía Tirado, Francisco Herrera León, Federico Madrazo Rojas, Luis Felipe Madrigal Hernández, Eugenio Mier y Concha Campos, Rogelio Rodríguez Javier, Carlos Manuel Roviroza Ramírez.»

### Se turna a la Comisión de Energía.

**88.- «Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3 y 8 de la Ley Federal de Turismo, en materia de planeación de la actividad turística, a cargo del diputado Raúl Paredes Vega, del grupo parlamentario del PAN**

El que suscribe, Raúl Leonel Paredes Vega, diputado federal integrante de la LIX Legislatura del H Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4, 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de ley que reforma y adiciona la Ley Federal de Turismo, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

En sus inicios, el turismo fue considerado como servicios complementarios limitados a actividades hoteleras, restauranteras y de transporte. Hoy en día, se ha transformado en

una opción relevante de crecimiento para países en desarrollo.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), a partir de la década de los cincuenta, la actividad turística ha crecido a una tasa media anual de 7.2%, pasando desde 25 millones a 625.2 millones en 1998, y se calcula que para el año 2010 se llegará a los 1,000 millones de turistas, alcanzando en el 2020, la cifra de 1,553 millones de turistas, generando poco más de 2 billones de dólares americanos.

El turismo en sí da la posibilidad de activar la economía de una región o país; se tiene el cálculo que por cada peso que se invierte en este rubro, se genera una inversión equivalente a tres pesos en la economía del lugar, ya que su demanda de bienes de capital hace que se activen otras ramas de la economía, en forma tal que la velocidad de circulación del dinero provoca que se triplique el efecto de la inversión generada (Gobierno del Estado de Baja California, 2000).

Menciona la Secretaría de Turismo, que durante el año 2003, esta rama de la economía contribuyó con más de 460 mil millones de pesos a la actividad nacional, representando el 8% del producto interno bruto y generando el 5.4 % del total de los empleos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2000 -2006, propone convertir al Turismo en una prioridad nacional, medida que permitirá posesionar a México como una potencia en materia turística a mediano plazo. Bajo esta meta, la política del sector busca consolidar paulatinamente los diferentes productos y servicios que lo impactan.

Turísticamente hablando, actualmente somos un país competitivo a nivel internacional; ya que ocupamos el octavo lugar en captación de visitantes extranjeros y el décimo lugar en captación de divisas.

Dentro del mercado de la demanda turística a nivel mundial, se han venido observando una serie de importantes cambios dentro del modelo turístico, por medio de la introducción de elementos enriquecedores de la denominada oferta turística, como un argumento favorecedor de la diversificación y diferenciación.

Vale la pena mencionar que las preferencias de los turistas varían en función de sus intereses, edad, nivel cultural y económico; pero sin duda, los destinos de playa son los que

presentan una mayor demanda, ya que México cuenta con paisajes únicos en el mundo, principalmente como consecuencia de su ubicación geográfica y su privilegiada diversidad.

También presenta una serie de importantes cambios en la conducta del turista, de las cuales se pueden destacar: la mayor exigencia de los visitantes en todos los aspectos (acceso a información veraz y de calidad, calidad de los productos turísticos, calidad del entorno), personalización del viaje, diversificación motivacional, posicionamiento activo del turista y sensibilización hacia los aspectos medioambientales, que son parte del patrimonio de México.

Dentro de esta tendencia, el turismo náutico en México, se presenta como un componente de gran potencialidad, como revalorizador y generador de plusvalías a la oferta turística. Sin embargo, al día de hoy es un producto que, en sí mismo, esta insuficientemente estructurado y promocionado dentro del producto global ofertado.

La actividad náutica de recreo, constituye un segmento de creciente demanda y de mayor repercusión sobre la estructuración de usos del espacio litoral.

Al respecto, la Secretaría de Turismo ha formado la Dirección de Turismo Náutico y Deportivo, que orienta sus esfuerzos, programas y acciones al desarrollo de productos turísticos específicos para impulsar la competitividad y consolidar diversos destinos alternativos, a través de la oferta y creación de nuevos productos.

Con ello, se busca lograr la difusión y promoción de estas actividades y posicionar a México como un excelente destino deportivo en los mercados nacionales e internacionales.

Ante este panorama, es necesario contemplar la propuesta de este nuevo capítulo en la Ley Federal de Turismo, denominado "Turismo Náutico", como un esfuerzo que pretende establecer las bases jurídicas que regulen esta prometedora actividad y den sustento a sus diferentes vertientes.

Además, persigue como objetivos:

- Dar seguridad jurídica a las personas, regiones e instalaciones que apuestan por invertir en el desarrollo del turismo náutico;

- Otorgar facilidades en materia de regulación y tributación en los sectores que lo requieran; y;
- Propiciar el fomento y la promoción de diversos sitios, productos y eventos involucrados en el tema.

Coincidimos en calificar al turismo náutico como una alternativa para captar nuevos viajeros, ya que es un tipo de turismo activo, vinculado al contacto con el agua en tiempo de ocio, que posibilita la creación de toda una serie de mini-productos específicos.

Es necesario establecer que, en esta propuesta legislativa, visualizamos al turismo náutico como una actividad vinculada a todos los sitios que son potencialmente visitables para ejercer diversas actividades recreativas o deportivas acuáticas; por lo tanto, no es exclusivo de los destinos litorales, ya que las acciones susceptibles de realizarse en aguas interiores como lagos, esteros, lagunas y ríos, se contemplan también.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a ésta Soberanía la siguiente:

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Turismo**

**Artículo 3:** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

...

**Turismo náutico:** Es la actividad de recreo o deportiva que con embarcaciones se realiza por las vías acuáticas navegables mexicanas con fines de esparcimiento.

**Turista náutico:** La persona que viaja en vías acuáticas navegables por medio de embarcaciones de recreo o deportivas, desplazándose temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual.

**Prestador de servicios de turismo náutico:** Aquella persona física o moral que realice actividades de renta de embarcaciones y transporte de personas por vías acuáticas navegables, por la cual perciba una cantidad cierta y en dinero.

**Embarcación náutica:** Aparato susceptible de ser utilizado para la navegación acuática.

**Marina turística:** Sitio autorizado para la recepción, abastecimiento, mantenimiento y permanencia de embarcaciones.

## **Título Segundo De la Planeación de la Actividad Turística.**

### **Capítulo I Del Programa Sectorial Turístico**

**Artículo 8:** La Secretaría elaborará el programa sectorial turístico, que se sujetará a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que normarán al sector.

### **Capítulo II Turismo Náutico**

**Artículo 8 Bis:** Corresponde a la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal la rectoría en materia de planeación, fomento y difusión de los programas encaminados a fortalecer el turismo náutico a nivel nacional.

**Artículo 8 Bis 2:** Es responsabilidad del Ejecutivo la expedición del Reglamento en materia de turismo náutico.

**Artículo 8 Bis 3:** La Federación, así como los Estados y Municipios que cuenten con zonas marítimas o aguas interiores susceptibles de ser utilizadas para ejercer el turismo náutico, en el ámbito de sus respectivas competencias, se encargaran de:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de seguridad, tránsito y señalización correspondiente;
- II. Otorgar los permisos y licencias requeridos;
- III. Brindar la asesoría y capacitación necesaria a las personas físicas o morales implicadas, para el adecuado funcionamiento de la actividad.

**Artículo 8 Bis 4:** La Federación, por medio de las Secretarías correspondientes, establecerán programas y planes específicos con la finalidad de crear, asesorar, apoyar y fomentar el desarrollo de empresas micro, pequeñas, medianas y grandes que se dediquen a realizar actividades en materia de turismo náutico.

**Artículo 8 Bis 5:** Los permisionarios y operarios de embarcaciones, los prestadores de servicios turísticos y los turistas náuticos, evitarán dañar al medio ambiente y la biodiversidad, observando las disposiciones legales aplicables en materia de conservación y protección del ambiente.

**Artículo 8 Bis 6:** La Federación, por medio de sus Secretarías facultadas, coordinará y promoverá sus esfuerzos para facilitar y fortalecer la constitución y operación de empresas que desarrollen marinas destinadas al turismo náutico.

**Artículo 8 Bis 7:** La transportación de mercancías, artículos o sustancias de origen extranjero para venta o intercambio en el país; implican actividades no reguladas por este capítulo; por lo que, en su caso, se aplicará lo que estipulen los ordenamientos legales respectivos.

**Artículo 8 Bis 8:** Son actividades características del Turismo Náutico:

- Recorridos en embarcaciones de propulsión mecánica;
- Recorridos en embarcaciones sin propulsión mecánica;
- Pesca deportiva;
- Remolque recreativo;
- Buceo libre;
- Buceo autónomo;
- Fotografía y videograbación submarinas; y
- Natación

**Artículo 8 Bis 9:** Tratándose de un sector diferenciado de la navegación en general, será susceptible de un trato preferencial en los ámbitos administrativo y fiscal.

**Artículo 8 Bis 10:** Los prestadores de servicios turísticos que se establezcan en zonas federales, estatales o municipales, deberán sujetarse a las obligaciones que les impone el uso, goce o aprovechamiento de estas áreas, de conformidad a la legislación vigente.

### Capítulo III Turismo Social

### Capítulo VI Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario

#### Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de abril del 2005.— Dip. Raúl Leonel Paredes Vega (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Turismo.**

**89.- «Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, a cargo del diputado Emilio Zebadúa González, del grupo parlamentario del PRD**

El suscrito diputado federal Emilio Zebadúa González, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la ley federal para el fomento de la microindustria y la actividad artesanal, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

México se distingue a nivel internacional por su riqueza cultural, su pluralidad lingüística, diversidad indígena y

actividad artesanal, que se refleja en la policromía de las obras que elaboran con manos suaves, delicadas y sabias nuestros artesanos, herederos de años de historia, de conocimientos trasladados de generación en generación por sus padres y sus abuelos.

Basta recorrer los pueblos de Chiapas, Veracruz, Tabasco, Yucatán o Oaxaca, de Michoacán, Guerrero y el Estado de México, Puebla o Jalisco, por citar sólo algunos, para admirar las obras, los productos en barro, papel y madera, los finos bordados y tejidos que se entretajan para mantener viva la herencia cultural de México.

Los artesanos mexicanos, desde el mundo prehispánico ya eran considerados como un sector privilegiado; con Vasco de Quiroga en la época *novo hispana* fueron reconocidas sus habilidades y conocimientos para transformar los elementos de la naturaleza en bienes y productos que satisficieron a la sociedad *novohispana*.

En los años de la independencia, Don Miguel Hidalgo y Costilla estableció factorías y talleres artesanales en Guanajuato, que darían paso a la famosa producción alfarera de Loza de Talavera, cuyo reconocimiento ha traspasado nuestras fronteras.

Es en el periodo de gobierno del Gral. Cárdenas cuando se crea el Museo Nacional de la Industria, y al finalizar la década de los cuarenta, el entonces gobernador del estado de México, Isidro Fabela, crea el primer museo dedicado al arte popular.

En distintos periodos de gobierno, hasta el actual nos hemos encontrado con la visión paternalista hacia los artesanos mexicanos y con escasos apoyos a esta importante actividad económica que genera los ingresos necesarios para más de 10 millones de familias mexicanas.

Esa importancia y trascendencia que para la economía de las familias y de las regiones del país representa la artesanía mexicana no se ve reflejada en apoyos, estímulos, capacitación técnica y financiera, comercialización y promoción de parte de los gobiernos federal y estatal, situación que impacta en la economía familiar, pero también en la permanencia de esta importante actividad económica.

En todo el mundo la actividad artesanal es considerada como factor de desarrollo, por lo que los gobiernos y organismos han incentivado la creación, promoción, difusión,

apoyo y fomento de la actividad artesanal. Ha significado la expresión propia de su identidad cultural. Pero a pesar de su importancia, en México, cada vez es más común el desabasto de los productos artesanales, el encarecimiento de la materia prima, de los insumos principales, que incluso se tienen ya que importar; el excesivo intermediarismo y la falta de interés gubernamental por construir una alternativa que permita que la actividad artesanal compita en los mercados nacionales e internacionales.

No negamos que algunos productores y grupos de artesanos han podido trascender las fronteras y compiten a nivel mundial, pero en esta ocasión estamos hablando de los artesanos que necesitan vender sus productos en el mercado nacional y que muchas veces no tienen acceso a créditos directos, sin intermediarios u organizaciones sociales que se aprovechan de la falta de conocimiento en los trámites burocráticos que tienen que realizar en las ventanillas públicas.

La actual Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, es una ley que data de 1988 y reformada por única vez en el año de 1991, y se centra principalmente en el apoyo gubernamental a la microindustria, minimizando lo importante que para el país es el desarrollo de la actividad artesanal.

Por ello, con esta iniciativa se busquen adecuar las disposiciones normativas que se establecen en esta ley, a lo que los artesanos, indígenas, rurales y urbanos solicitan de sus gobiernos, y que pasan necesariamente por mayores apoyos económicos, créditos directos y blandos, capacitación técnica y financiera, etcétera.

Así, es importante destacar que a la secretaría de Economía le corresponde "fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares", como se establece en el artículo 34, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, y es en ese sentido que se busca adecuar la ley en referencia a lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En la iniciativa que se somete a consideración de esta Honorable Asamblea se establece la importancia de que en la Secretaría de Economía, se cree la comisión responsable apoyar y fomentar, promover e impulsar la actividad de los artesanos del país, especialmente las que consistan en los apoyos a través de créditos directos y sin intermediarios,

otorgar estímulos a la productividad y calidad de los bienes y productos artesanales, talleres de capacitación y asistencia técnica.

Se establece también en la presente iniciativa la obligación de que los centros de educación e investigación tecnológica fortalezcan a los artesanos mexicanos a través de la organización y capacitación en beneficio de las zonas indígenas y rurales del país.

Por todo lo anterior, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

### **Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal**

**Artículo Único.** Se **reforman** los artículos 1o., 2o., 3o., 6o., 10, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 35, 36, 37, 38, 39 y 43; se **adicionan** una fracción IV al artículo 3o.; un párrafo segundo al artículo 5o.; un párrafo a la fracción I del artículo 7o.; un párrafo segundo al artículo 8o.; un segundo párrafo al artículo 35; un párrafo segundo al artículo 41 y una fracción VI al artículo 43.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de interés social, sus disposiciones se aplican en toda la República, tienen por objeto fomentar el desarrollo de la microindustria y **proteger, impulsar y apoyar la actividad artesanal mediante el otorgamiento de apoyos** fiscales, financieros, de mercado y asistencia técnica, **de manera directa y sin necesidad de intermediarios**, así como facilitar la constitución y funcionamiento de las personas morales correspondientes, simplificación de trámites administrativos ante autoridades federales y promover la coordinación con autoridades locales o municipales para este último objeto.

Artículo 2. La aplicación de esta Ley en la esfera administrativa corresponde a la **Secretaría de Economía**, sin perjuicio de las atribuciones que las demás leyes otorguen a otras autoridades federales, en cuanto no se prevean en forma expresa en esta propia Ley.

Cuando en el presente ordenamiento se menciones a “la secretaría”, se entenderá que se trata de la citada **Secretaría de Economía**.

Artículo 3. ...

I. Microempresas, a las legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida por la Secretaría, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación, partiendo de la siguiente:

#### **Estratificación por Número de Trabajadores**

Sector/Tamaño Servicio	Industria	Comercio	
Micro	0-10	0-10	0-10

II. **Artesanía, a todos los bienes y productos de la actividad artesanal, individual o colectiva, producidas en el ámbito familiar o comunitario, que han trascendido generacionalmente, cuyo valor histórico, estético, cultural y utilitario, tradicional o de reciente creación es inherente a los valores de los artesanos y reconocidas como obras de arte popular, protegidas por las autoridades correspondientes;**

III. Artesano, a la persona cuyas habilidades naturales, sensibilidad y dominio técnico de un oficio, diseña, elabora y produce artesanías.

IV. **Asistencia Técnica, a los apoyos administrativos, financieros y de capacitación en los ámbitos de producción, distribución y venta de productos de artesanías en el mercado nacional e internacional.**

Artículo 5. ...

**El domicilio de los artesanos será el local donde diseñen, elaboren y producen sus artesanías.**

Artículo 6

Los empresarios de las microindustrias y la actividad artesanal sólo están obligados...

Artículo 7. ...

I. ...

II. **Apoyar de manera directa y sin intermediarios a los artesanos, a través de créditos directos, capacitación y asistencia técnica para la promoción, distribución y venta de sus artesanías en el mercado nacional e internacional;**



III. a V. ...

Artículo 8. ...

**Los artesanos podrán obtener su cédula que los acredite como tales ante la secretaría, con el fin de que puedan ser sujetos de créditos, capacitación y asistencia técnica, para poder gozar de los beneficios que éste u otros ordenamientos aplicables les otorguen.**

Artículo 10. Al cancelarse la inscripción y la cédula, el empresario **o el artesano** no podrán seguir utilizando el término “empresa microindustrial” o su sigla “mi”, y “art”, en su caso, ni solicitar y obtener los beneficios que se concedan a las empresas microindustriales o artesanales, quedando obligado a devolver la cédula a la secretaria dentro de un plazo de 30 días hábiles.

Artículo 16. ...

No se requerirá para su constitución y registro de la autorización previa de otras autoridades judiciales o administrativas. La Secretaría **de Economía** vigilará se cumpla lo dispuesto en este Artículo y que el registro se efectúe antes.

Artículo 20. La **Secretaría de Economía** integrará el padrón nacional de la microindustria con los datos de estas empresas...

Artículo 21. Las empresas microindustriales **y los artesanos** que figuren en el padrón, recibirán los apoyos y estímulos que corresponda otorgárseles **sin necesidad de intermediarios**, conforme a esta Ley, a la Ley de Ingresos de la Federación y a las demás disposiciones legales y administrativas que los establezcan.

Artículo 22. La cédula de microindustria **y artesano** que expida la...

Artículo 23. La expedición de la cédula de microindustria **y de artesano** será completamente gratuita.

Artículo 24. El padrón consignará la información actualizada de las empresas microindustriales **y de los artesanos**, las actividades, **bienes y productos que desarrollan y producen**, el número de trabajadores, las inversiones realizadas y **los créditos obtenidos**, así como los demás datos necesarios para su fomento.

...

Artículo 26. De conformidad con los datos del padrón, la Secretaría procederá a refrendar, modificar y, en su caso, cancelar la cédula de microindustria **o de artesano**, dando los avisos correspondientes a las dependencias competentes.

Artículo 27. La Secretaría o las autoridades competentes en el manejo del padrón, proporcionarán información a las microindustrias **o artesanos** que los soliciten, **sin que medien intermediarios**, con relación al cumplimiento de trámites y obligaciones, así como sobre los apoyos e incentivos que puedan obtener.

Artículo 35. ...

**Se crea la Comisión Intersecretarial para el apoyo y fomento de las artesanías, que tendrá por objeto promover, impulsar y proteger la actividad de los artesanos del país, a través de las acciones previstas en esta Ley, especialmente las que consistan en los apoyos a través de créditos directos, sin intermediarios, estímulos a la productividad y calidad de los bienes y productos artesanales, capacitación y asistencia técnica, así como en la simplificación de los trámites administrativos para obtener los créditos correspondientes. La Comisión será responsable de presentar alternativas y medidas que apoyen la actividad artesanal en el país.**

**Las Comisiones serán el conducto...**

Artículo 36. **Las Comisiones intersecretariales para el fomento de la microindustria y para el apoyo y fomento de las artesanías, se integrará por sendos representantes propietarios de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Energía, de Economía, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, así como del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.**

La presidencia de la Comisión corresponderá a la **Secretaría de Economía**.

...

Artículo 37. Para lograr los objetivos y finalidades establecidos en este ordenamiento las Comisiones **para el fomento de la microindustria y para el apoyo y fomento de las artesanías** realizarán las siguientes funciones:

I. Acordar la coordinación de trámites y despacho de los asuntos relacionados con las microindustrias a cargo de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, con el fin de simplificar trámites administrativos, eliminar los innecesarios, así como, en general, para conceder facilidades para la operación de estas microindustrias;

II. a VIII. ...

**IX. Apoyar, fomentar, promover e impulsar la producción de artesanías, para lo cual habrá de:**

A) Proponer la forma y los términos para el otorgamiento de créditos directos, estímulos, capacitación y asistencia técnica a los artesanos del país a que se refiere esta ley;

B) Presentar a la consideración del Titular de la Secretaría de Economía el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal correspondiente para el apoyo y fomento de las artesanías;

C) Formular las recomendaciones pertinentes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas, con el propósito de consolidar y ampliar los niveles de productividad de la actividad artesanal;

D) Proponer la forma y los términos para el otorgamiento de créditos directos a los artesanos para facilitar el abastecimiento de los insumos necesarios para el desarrollo de las artesanías a que se refiere esta Ley;

E) Gestionar los financiamientos correspondientes y promoverá la comercialización directa de los productos artesanales;

F) Proponer los criterios para otorgar los certificados de origen, así como las normas mínimas de calidad que deben cumplir las artesanías para su exportación;

G) Promover los acuerdos de coordinación con las entidades federativas y los municipios del país, para apoyar y fomentar la producción de artesanías;

H) Propiciar la concentración regional de la producción artesanal con el fin de facilitar su pro-

**moción, a través de la celebración de ferias y exposiciones artesanales, a nivel nacional e internacional, conforme a las disposiciones aplicables.**

Artículo 38. Las comisiones se reunirán...

Artículo 39. ...

I. Otorgar a las microindustrias y a los artesanos las...

II. Revisar, simplificar y, en su caso, adecuar los trámites y procedimientos que incidan en la instalación, funcionamiento y fomento de las microindustrias y de la actividad artesanal, en tanto...

III. ...

Artículo 41. ...

**En el Presupuesto de Egresos de la federación se establecerán las asignaciones de recursos presupuestales específicos para el otorgamiento de los apoyos directos y sin necesidad de intermediarios a los artesanos del país. El monto anual que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión destine para tal efecto, no podrá ser menor, en términos reales, al asignado en el ejercicio previo. Dicho monto será independiente de cualquier otro programa o fondo federal y no podrán destinarse a fines distintos. El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar, en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación para la aplicación de dichos recursos, así como la metodología, normatividad, calendariación y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas.**

Artículo 43. Con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, se establecerán las acciones programáticas para apoyar el desarrollo de las microindustrias y el apoyo y fomento de la actividad artesanal, acorde con sus características y posibilidades.

Asimismo, se diseñarán mecanismos que propicien una eficiente vinculación entre la microindustria, la actividad artesanal y el sector educativo y de investigación tecnológica.

...

I. a V. ...

**VI. Se fortalecerá la capacitación técnica, de organización, producción y comercialización de las artesanías en beneficio de los artesanos, principalmente de las zonas indígenas y rurales del país.**

**Transitorios**

**Primero.** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Ejecutivo federal dispondrá lo necesario para que se proceda a convocar a la primera sesión de la comisión intersecretarial para el apoyo y fomento de la microindustria, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor las reformas aprobadas en esta Ley. La propia comisión en un plazo de noventa días contados a partir de su primera sesión, formulará su reglamento interior.

Dip. Emilio Zebadúa González (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Economía.**

**90.- «Iniciativa que adiciona un artículo 163 Bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Manuel Velasco Coello, del grupo parlamentario del PVEM**

Manuel Velasco Coello diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

**Exposición de Motivos**

La política ambiental dentro de la estrategia nacional de desarrollo busca un equilibrio global y regional entre los objetivos económicos y sociales, de forma tal que se logre contener los procesos de deterioro ambiental; inducir un ordenamiento ambiental del territorio nacional, tomando en cuenta que el desarrollo sea compatible con las aptitudes y capacidades ambientales de cada región; aprovechar de manera plena y sustentable los recursos naturales, como condición básica para alcanzar la superación de la pobreza, y cuidar el ambiente y los recursos naturales, a partir de una reorientación de los patrones de consumo y un cumplimiento efectivo de las leyes.

La vigilancia de las obligaciones que la normatividad ambiental impone a los establecimientos, constituye la parte sustantiva de la regulación ambiental, ya que define y sanciona los efectos ambientales producidos por el hombre. Las acciones de inspección, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y los procedimientos y recursos administrativos son medidas de control y de seguridad que se llevan a cabo con el objetivo de una aplicación de la ley pronta y expedita, en un marco de equidad y creciente participación ciudadana.

Los actos de inspección y vigilancia se refiere a la revisión sistemática mediante muestreos al azar o dirigidos cuando se tenga información previa sobre irregularidades en áreas determinadas.

En materia ambiental, la esencia misma de la visita de inspección lo constituye, en muchas ocasiones, el acto de autoridad sorpresivo, ya que se efectúa en el momento mismo de estarse realizando una actividad que se encuentra expresamente prohibida por la ley, es decir, en el momento de la comisión del ilícito.

Dado que la visita de inspección de tipo sorpresiva tiene un carácter extraordinario no pueden exigirse los mismos requisitos que a una visita de inspección normal. Por lo que en caso de flagrancia no es necesario contar con una orden, dadas las características de las misma. Esa decir, cuando se levante acta en el lugar de los hechos, solo en caso de flagrancias, no es necesario contar con dicha orden ni se pueden exigir los mismos requisitos que están establecido para una visita de inspección normal.

Para verificar el cumplimiento de las leyes en materia ambiental se cuenta con el procedimiento de inspección y vigilancia; sin embargo, la ley marco, que es la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sólo prevé la inspección y vigilancia como el único medio de control para verificar su cumplimiento, y éste se da necesariamente con una orden de inspección. Esto significa que no regula aquellos casos en los que debido a la naturaleza del acto no se puede tener acceso a una orden de inspección y cuando la naturaleza de la acción en contra del ambiente se da con la presencia del infractor en el lugar de la violación, en el instante de la comisión de la misma, lo que se traduce en la existencia de flagrancia, misma que en algunos casos, la autoridad se encuentra impedida para aplicar la ley por la falta de regulación de las visitas de inspección sorpresivas en la misma.

Es importante resaltar que en algunas leyes como lo son la Ley General de Vida Silvestre, en su artículo 113; la Ley de Pesca, artículo 23 y la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, en su artículo 167, se pretende contemplar el supuesto de la actuación de la autoridad cuando se sorprenda al presunto infractor en flagrancia, pero el texto de dichos preceptos no son claros para determinar la forma de llevar a cabo la inspección, pues en ninguno de ellos se establece claramente que no se necesitará de una orden escrita, que es el punto significativo en esta reforma. Dichos preceptos únicamente hacen referencia a que, en caso de flagrancia se levantará un acta en la que se precise dicha circunstancia. Inclusive en la Ley General de Vida Silvestre se indica que dicha acta debe reunir las formalidades para la realización de actos de inspección, y en la Ley de Pesca tal supuesto está contenido dentro del capítulo de sanciones, cuando su presencia tendría que estar en los medios de control y vigilancia.

Por ello se considera necesaria la exacta y precisa regulación de la flagrancia dentro de la materia ambiental, toda vez que la naturaleza de la misma lo requiere, en tanto que el bien jurídico tutelado es el medio ambiente y los recursos naturales. Lo anterior aunado a que es necesario seguir dotando de herramientas a las autoridades competentes para vigilar la normatividad y agilizar su actuación en asuntos que así lo requieran con la finalidad de evitar impunidad a los infractores de la ley.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto** por el que se adiciona un artículo 163 bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Único.-** Se adiciona un artículo 163 bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para quedar como sigue:

**Artículo 163 bis.-** En aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos en flagrancia, en ejecución de hechos contrarios a esta Ley o a las disposiciones que deriven de la misma, la autoridad deberá levantar el acta de inspección correspondiente y asentar en ella, en forma detallada esta circunstancia, sin que sea necesario presentar orden de inspección previa.

#### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 26 días del mes abril de 2005.— Dip. Manuel Velasco Coello (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

**91.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de definir el procedimiento para que la Cámara de Diputados concluya con la atribución exclusiva de revisar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a cargo del diputado Salvador Sánchez Vázquez, del grupo parlamentario del PRI**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa por la que se reforman los artículos 2, 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; 40, numeral 4, y 45, numeral 5, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de definir el procedimiento para que la Cámara de Diputados concluya la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Las reformas en el año 1999 a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impulsaron cambios fundamentales en la estrategia de fiscalización superior en el país. La centenaria Contaduría Mayor de Hacienda, se transformó en la Auditoría Superior de la Federación, a la que se le dotó de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna. Asimismo, se le facultó para que participara en proyectos sobre el control de los procesos de gestión del Estado. Además, permiten ampliar las labores de análisis a la información de la Cuenta Pública, intervenir en la fiscalización de recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios, y fortalecer sus facultades para sancionar directamente a los infractores, entre otros aspectos.

Para dar congruencia a estas reformas, el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que sustituyó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como resultado de las iniciativas que presentaron tanto el Ejecutivo Federal, y los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática y que, para efectos de la revisión de la Cuenta Pública, tuvo vigencia a partir de la revisión de la Cuenta Pública de 2001, como lo establece su artículo Cuarto Transitorio, *“la revisión de la Cuenta Pública, que incluye al Informe de Avance de Gestión Financiera, conforme a las disposiciones de esta Ley, se efectuará a partir de la Cuenta Pública del año 2001. Las revisiones de las cuentas públicas de los años 1998, 1999 y 2000 se efectuarán conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios”*.

Por otra parte, de conformidad con el marco jurídico actual, el procedimiento previsto para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, es el siguiente:

- 1) Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, rinden a la Cámara de Diputados, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el Informe de Avance de Gestión Financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso.
- 2) La Cuenta Pública del año anterior debe ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, dentro de los diez primeros días del mes de junio, y por conducto de la Comisión de Vigilancia, es turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
- 3) La Auditoría Superior de la Federación tiene un plazo improrrogable que vence el 31 de marzo del año siguiente a aquél en que la Cámara reciba la Cuenta Pública, para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe del Resultado correspondiente.

Atento a lo expuesto, es importante destacar el papel que el legislador le otorga a la entidad de fiscalización superior de la Federación como órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados para el cumplimiento de la atribución exclusiva de revisar la Cuenta Pública, toda vez que si la Auditoría Superior de la Federación fue creada para “apoyar” a la Cámara de Diputados en el cumplimiento de esa atribución, es necesario precisar la participación de la Cámara de Diputados en dicha revisión.

Al respecto, las atribuciones de la entidad de fiscalización superior se orientan a determinar, si el gasto público se ejerció de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y los principios de eficiencia y eficacia; y, en el caso de detectar irregularidades, fincar las responsabilidades a que haya lugar. Asimismo, si se cumplió con lo establecido en el Presupuesto de Egresos y se lograron los objetivos señalados en los programas de gobierno.

Por su parte, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo

5 establece que las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinde el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79 fracción I de la Constitución. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean considerados en la revisión de la Cuenta Pública.

En pocas palabras, el artículo 45 en comento obliga a las comisiones citadas a emitir una opinión fundada sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas de los correspondientes ramos para que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública los considere en la revisión de la Cuenta Pública.

Del mismo modo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 81, en relación con el 80, que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública debe examinar y presentar un dictamen de dicha revisión, dentro de los 30 días siguientes a su recepción. Debe tenerse presente que a través del trabajo en comisiones, la Cámara de Diputados formula dictámenes, informes, opiniones, resoluciones, proyectos y proposiciones, con el propósito de atender sus atribuciones constitucionales y legales. Los preceptos anteriores obligan, en consecuencia, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a presentar al pleno de la H. Cámara de Diputados el dictamen que demuestre que cumplió con la obligación de revisar la Cuenta Pública.

Atento a lo anterior, la facultad exclusiva que la Constitución confiere a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública, se lleva a cabo a través de las tareas de fiscalización con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, y del dictamen que contiene el estudio de la Cuenta Pública que elabora la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, sometiendo este último a la votación del Pleno de la Cámara de Diputados.

Bajo las consideraciones anteriores, si la Cuenta Pública se recibe el 10 de junio, el dictamen sobre la misma debería presentarse a más tardar el 10 de julio. Sin embargo, hasta la revisión de la Cuenta Pública del año 2000 y por práctica parlamentaria, el citado dictamen se emitía en el mes de

diciembre del año de la presentación de la Cuenta Pública, pues la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tomaba como base el informe previo que la Contaduría Mayor de Hacienda rendía en el mes de noviembre, el que se suprimió con las reformas Constitucionales de 1999.

Es necesario comentar que si bien el Informe Previo representaba un elemento importante en la elaboración del dictamen de la Cuenta Pública, no era un factor indispensable, pues en él se reportaban únicamente los avances de la revisión, lo que equivalía a disponer de resultados de carácter preliminar.

Por otra parte, debe tomarse en consideración que no existe un procedimiento expreso en el que se señale la conclusión de los trabajos de revisión de la Cuenta Pública, en términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna, para determinar dos aspectos de vital importancia. Primero, si la Cuenta Pública fue presentada en tiempo y forma de conformidad con la legislación de la materia, y si la información financiera y presupuestal que el Ejecutivo Federal proporciona a la Cámara de Diputados, refleja la situación de la administración pública federal. Segundo, si la información proporcionada por la Auditoría Superior de la Federación, permite conocer los resultados de la gestión financiera, el grado de ajuste a las disposiciones del presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Por todo lo anterior, y a efecto de que la Cámara de Diputados cumpla cabalmente con la obligación que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de revisar la Cuenta Pública, se propone cerrar el ciclo que comprende la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, complementándolo con un dictamen que tome en consideración el Informe del Resultado de la Revisión de la misma, con el objetivo de que este dictamen incida en los aspectos de comprobar la veracidad y confiabilidad de la información que rinde el Ejecutivo en la Cuenta Pública, detectar entidades fiscalizadas que requieren mayor atención, y evaluar los resultados rendidos por la Auditoría Superior de la Federación.

Al respecto, se considera que es la Comisión de Vigilancia la instancia idónea para elaborar el referido dictamen de revisión de la Cuenta Pública, toda vez que, de conformidad con el artículo 66 de la Ley de Fiscalización Superior, dicha comisión es la responsable de coordinar las relaciones entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación,

evaluar el desempeño de esta última y vigilar el estricto cumplimiento de sus funciones, para lo cual entre otras tareas, obligadamente profundiza en el estudio y análisis al Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública, elemento indispensable para la elaboración del dictamen.

Se sugiere que el dictamen de la Cuenta Pública contenga un análisis que permita conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, aspectos que constituyen el objeto de la revisión de la Cuenta Pública. También se propone incluir un apartado en el que se pueda concluir si el Ejecutivo Federal cumplió con las obligaciones inherentes a la elaboración y presentación de la Cuenta Pública que le impone la ley, así como un análisis del seguimiento de observaciones y recomendaciones derivadas del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, con las recomendaciones que se consideren pertinentes, a la entidad de fiscalización superior de la Federación, para hacer más eficiente su trabajo.

Se propone que este dictamen sea presentado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación ante el Pleno de la Cámara de Diputados, durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara, siguiente al año en que la Cuenta Pública sea presentada por el Ejecutivo Federal. Este periodo se considera adecuado, tomando en consideración **la iniciativa presentada por (el que suscribe y diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia), en fecha 25 de noviembre de 2004, cuyo propósito es anticipar las fechas de presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe del Resultado de su Revisión y Fiscalización, y eliminar el Informe de Avance de Gestión Financiera.**

En dicha iniciativa, se propone recorrer la fecha de presentación de la Cuenta Pública, de los primeros diez días de junio, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente del ejercicio correspondiente; y la fecha de presentación del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, del 31 de marzo del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, al 31 de octubre del mismo año de su presentación.

Es importante reiterar que el dictamen propuesto tiene como objetivo cerrar el ciclo de la revisión de la Cuenta Pública, dando por concluida la atribución que la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados, quedando dicho análisis plasmado en un documento que refleje: la veracidad y confiabilidad de la información que rindió el Ejecutivo en la Cuenta Pública; si el Ejecutivo Federal cumplió con las obligaciones que le impone la ley respecto a la elaboración y presentación de la Cuenta Pública; las entidades fiscalizadas que requieren mayor atención, y la evaluación de los resultados de la gestión financiera, el grado de ajuste a las disposiciones del presupuesto y el cumplimiento de los objetivos de los programas.

Para este efecto, en la presente iniciativa se pretenden reformar los artículos 66 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; 40 numeral 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como adicionar la fracción VIII bis al artículo 2º, un artículo 66 bis y la fracción III bis al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con el objeto de establecer como atribución de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la elaboración del dictamen de revisión de la Cuenta Pública, para su posterior aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Asimismo, en la presente Iniciativa se propone modificar las fracciones II y III del artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, así como el artículo 45, numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que las Comisiones de la Cámara de Diputados, cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, realicen el estudio que dicho numeral señala, pero con la obligación de rendir la opinión fundada también a la Comisión de Vigilancia, y no sólo a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, como actualmente se indica.

Lo anterior, considerando que dicha opinión le sería de gran utilidad a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para el análisis tendente a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y a la Comisión de Vigilancia, para la elaboración del dictamen de revisión de la Cuenta Pública.

Se considera pertinente adicionar un segundo párrafo al numeral 5 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso

General de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que las Comisiones de la Cámara de Diputados intervengan también en el estudio del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, según su competencia correlativa con el ramo de la Administración Pública Federal de que se trate y que envíen a la Comisión de Vigilancia opinión fundada sobre el particular, a más tardar el día de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara, siguiente a que reciban dicha información. Lo anterior, con el objeto de que exista conocimiento pleno por parte de los legisladores de su contenido, consistente en las irregularidades detectadas, observaciones y recomendaciones formuladas a los entes auditados y su solventación, así como los posibles daños y perjuicios detectados a la Hacienda Pública Federal, entre otros datos.

En consecuencia, si la fracción III del artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la Comisión de Vigilancia debe presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública, se propone que la Comisión de Vigilancia también entregue copia del citado informe a las diferentes Comisiones de la Cámara de Diputados, de la parte correspondiente a las materias específicas que cada Comisión tiene encomendadas, y coordine los trabajos respectivos, para que le emitan su opinión.

Como se señaló anteriormente, las opiniones de las comisiones a la Cuenta Pública como al Informe del Resultado de su revisión, serán de gran utilidad para la Comisión de Vigilancia en la emisión del dictamen de la revisión de la Cuenta, toda vez que enriquecen su contenido, y representan un ejercicio plural y democrático.

De esta manera, para la elaboración del dictamen, la Comisión de Vigilancia contará con los siguientes elementos:

- a) Cuenta Pública presentada por el Ejecutivo Federal;
- b) Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, rendido por la Auditoría Superior de la Federación;
- c) Opinión fundada de las comisiones ordinarias, en términos de lo dispuesto actualmente por el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- d) La opinión fundada de las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Adminis-

tración Pública Federal, de la parte respectiva del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública; concretamente, el análisis del ejercicio del gasto de las entidades que correspondan al ramo respectivo, así como la situación que guardan las observaciones que, en su caso, les hubiera formulado la Auditoría Superior de la Federación.

De esta manera, de ser aprobada la presente iniciativa, así como la presentada el 25 de noviembre pasado, cuyo propósito es anticipar las fechas de presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y del Informe del Resultado de su Revisión y Fiscalización, y eliminar el Informe de Avance de Gestión Financiera, el procedimiento para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública quedaría de la siguiente manera:

1. La Cuenta Pública sería presentada a más tardar el 31 de marzo del año siguiente del ejercicio correspondiente (se eliminaría el Informe de Avance de Gestión Financiera);
2. Las comisiones ordinarias rendirían tanto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, como a la Comisión de Vigilancia, la opinión fundada a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
3. La Auditoría Superior de la Federación rendiría a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública el 31 de octubre de ese mismo año;
4. Las comisiones ordinarias, cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, rendirán a la Comisión de Vigilancia opinión fundada respecto de la parte respectiva del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, a más tardar el día de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, siguiente a que lo reciban;
5. La Comisión de Vigilancia deberá presentar el dictamen de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, para su aprobación, al Pleno de la Cámara de Diputados, durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara, del año siguiente a aquel en que se haya recibido la Cuenta Pública.

Por todo lo expuesto, presentamos a la consideración de esta H. Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el



que se reforman los artículos 66 y 67 fracciones II y III de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; 40 numeral 4 y 45 numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona la fracción VIII bis al artículo 2º, el artículo 66 bis y la fracción III bis al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

**Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 66 y 67 fracciones II y III de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; 40 numeral 4 y 45 numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona la fracción VIII Bis al artículo 2º, el artículo 66 Bis y la fracción III Bis al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 66 y 67 fracciones II y III y se adiciona la fracción VIII Bis al artículo 2º, el artículo 66 bis y la fracción III Bis al artículo 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I. a VIII. ...

**VIII. BIS. Dictamen:** El documento elaborado por la Comisión como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, tomando como base la Cuenta Pública y el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, así como las opiniones que le rindan las Comisiones de la Cámara cuya competencia se corresponda con los diversos ramos de la Administración Pública Federal.

**IX. (Se deroga)**

**X. (Se deroga)**

**XI. Fiscalización superior: Facultad ejercida por la Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la Cuenta Pública, a cargo de la Cámara;**

XII. y XIII. ...

**Artículo 66.-** Para los efectos de lo dispuesto en **las fracciones II y IV** del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con una Comisión que tendrá por objeto, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última, constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, **y elaborar el dictamen de la revisión de la Cuenta Pública.**

**Artículo 66 Bis.-** El dictamen de la revisión de la Cuenta Pública a que se refiere el artículo anterior deberá contener como mínimo lo siguiente:

a) Observación de los principios de contabilidad gubernamental;

b) El cumplimiento por parte del Ejecutivo Federal en la elaboración y presentación de la Cuenta Pública;

c) El análisis que permita comprobar si la gestión financiera se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación;

d) El estudio relativo al grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas;

e) Seguimiento de observaciones y recomendaciones derivadas del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

f) Recomendaciones a la Auditoría Superior de la Federación para el mejor cumplimiento del encargo de revisar la Cuenta Pública.

**Artículo 67.-** Son atribuciones de la Comisión:

I. ...

II. Recibir de la *Cámara de Diputados la Cuenta Pública* y *turnarla* a la Auditoría Superior de la Federación, así como a las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal;

III. Presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, **y a las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la Administración Pública Federal, la parte del informe del resultado correspondiente a su competencia;**

**III. Bis.** Elaborar el dictamen de la revisión de la Cuenta Pública y presentarlo para su aprobación ante el Pleno de la Cámara de Diputados durante el segundo periodo ordinario de sesiones de la Cámara del año siguiente en que es presentada la Cuenta Pública.

IV. a XIV. ...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 40 numeral 4 y 45 numeral 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 40.**

1. a 3. ...

4. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marca la Constitución, la correspondiente ley reglamentaria y esta ley. **Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 39 y 40 numeral 1 de esta ley, esta Comisión tendrá facultades para dictaminar únicamente la Cuenta Pública.**

5. ...

**Artículo 45.**

1. a 4. ...

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y a la **Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación**, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones **a esas comisiones** sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la Administración Pública Federal y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

**Las comisiones ordinarias a que se refiere el numeral 4 del presente artículo, una vez que hayan recibido de la Comisión de Vigilancia la parte del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública que**

**corresponda a su competencia, realizarán el estudio y análisis de la parte respectiva, debiendo presentar un documento en el que consten sus conclusiones a la Comisión de Vigilancia a más tardar el día de inicio del segundo periodo ordinario de sesiones siguiente a su recepción.**

6. ...

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 81 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 81.**

**La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación tendrá obligación de examinar la Cuenta Pública, el Informe del Resultado de su revisión, así como las opiniones que le rindan las comisiones de la Cámara cuya competencia se corresponda con los diversos ramos de la Administración Pública Federal, con el objeto de elaborar y presentar para su aprobación, el dictamen sobre la revisión de la Cuenta Pública ante el Pleno de la Cámara de Diputados durante el segundo periodo ordinario de sesiones, del año siguiente a que sea presentada la Cuenta Pública.**

**Transitorios**

**Artículo Primero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido de este decreto.

**Artículo Segundo.** El presente decreto entrará en vigor a partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005.

Palacio Legislativo, San Lázaro, a 28 de abril de 2005.— Diputados: Salvador Sánchez Vázquez (rúbrica), Guillermo Zorrilla Fernández, Rafael Sánchez Pérez, Alfonso Nava Díaz, Salvador Vega Casillas, Dolores Padierna Luna, Manuel Velasco Coello (rúbrica), Joel Padilla Peña (rúbrica), Jesús Martínez Álvarez (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

**92.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Puertos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de crear la figura de administración costera integral, a cargo del diputado Salvador Vega Casillas, del grupo parlamentario del PAN**

El suscrito, diputado Salvador Vega Casillas, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de conformidad con las atribuciones que me confieren el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 fracción II y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, una iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Puertos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de los siguientes

**Considerandos**

**Artículo Primero.-** Se reforman los artículos 1o., fracción IX del artículo 2o., artículos 7o., 8o., primer párrafo y fracción II del artículo 16, artículo 20, último párrafo del artículo 26, segundo párrafo del artículo 30, primer párrafo del artículo 37, se modifica el nombre del Capítulo V para denominarse administración portuaria integral o administración costera integral, primero y segundo párrafos del artículo 38, artículo 39, 40 primer párrafo y fracciones I, II, VI, VII, IX, X y XI, artículo 41 primer párrafo, fracciones I y II y segundo párrafo, artículo 42, 43 primer y tercer párrafos, se modificó el nombre del Capítulo VI denominándose Operación Portuaria y Operación Costera, artículo 51 párrafo primero, fracciones I, III, y último párrafo, artículo 53 primer párrafo, artículos 54, 55, 56, 57, 58 fracciones I, II, III, VI y VIII, artículo 60, 65 fracciones I, II, III, VII, VIII y IX y artículo 67; se adicionan la fracción III Bis y VII Bis del artículo 2º, se adiciona el artículo 4 Bis, se adiciona una fracción IX recorriendo en su orden las demás del artículo 26, adición de una nueva fracción XIV del artículo 33, recorriéndose la actual fracción XIV a XV, tercer párrafo del artículo 38 y artículo 44 Bis, de la Ley de Puertos, para quedar como sigue:

Artículo 1.- La presente ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular los puertos, **costas**, terminales, marinas e instalaciones portuarias, su construcción, uso, aprovechamiento,

explotación, operación y formas de administración, así como la prestación de los servicios portuarios.

...

Artículo 2.- ...

I a III. ...

**III. Bis.- Recinto costero: la zona federal delimitada y determinada por la Secretaría y por la de Medio Ambiente y Recursos Naturales en las costas, ríos, lagos, lagunas y cualquier otro depósito de agua, que comprende las áreas de agua y terrenos de dominio público destinados al establecimiento de instalaciones y al aprovechamiento y desarrollo integral de servicios y actividades náuticas, turísticas, pesqueras, deportivas, recreativas y comerciales.**

IV. a VII. ...

**VII Bis.- Servicios conexos: son aquellos complementarios o adicionales que agregan valor a la operación portuaria y costera tales como fumigación, mantenimiento y reparación de contenedores, manejo de equipaje, taxis, baños y regaderas, renta de lockers, buceo industrial, venta de alimentos preparados, venta de tours, casa de cambio, estacionamientos, los cuales se proporcionaran en los términos y condiciones que se establezcan en el Programa Maestro de Desarrollo Portuario o Costero, y las reglas de operación respectivas.**

VIII. ...

IX. **Administrador portuario o administrador costero:** El titular de una concesión para la administración portuaria **integral o la administración costera integral.**

**Artículo 4 Bis.- Las disposiciones de las administraciones portuarias integrales y de los recintos portuarios serán aplicables en lo conducente tanto a las administraciones costeras integrales y a los recintos costeros, respectivamente.**

Artículo 7.- Las secretarías de **Medio Ambiente y Recursos Naturales** y de Comunicaciones y Transportes, a propuesta de esta última, delimitarán y determinarán, mediante acuerdo conjunto, aquellos bienes del dominio público de la federación que constituirán los recintos portuarios o **recintos costeros** de los puertos, terminales y marinas.

Dicho acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los treinta días siguientes a la propuesta de la Secretaría debidamente requisitada en los términos del reglamento aplicable

Artículo 8.- La Secretaría, conjuntamente con la Secretaría de **Medio Ambiente y Recursos Naturales**, se coordinará con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, a efecto de delimitar la zona de desarrollo portuario **o costero**, y que la zonificación que establezcan las autoridades competentes al respecto sea acorde con las actividades portuarias **y costeras**.

Artículo 16.- La autoridad en materia de puertos **y recintos costeros** radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la Secretaría, a la que, sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias de la Administración Pública Federal, corresponderá:

I. ...

II. Promover la participación de los sectores social y privado, así como de los gobiernos estatales y municipales, en la explotación de puertos, terminales, marinas, instalaciones portuarias **y administración de costas**;

III. a XIV. ...

Artículo 20.- Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público en los puertos, terminales, marinas, **y recintos costeros**, así como para la construcción de obras en los mismos y para la prestación de servicios portuarios **o costeros**, sólo se requerirá de concesión o permiso que otorgue la Secretaría conforme a lo siguiente:

I. Concesiones para la administración portuaria integral **o administración costera integral**;

II. Fuera de las áreas concesionadas **a** una administración portuaria integral **o administración costera integral**:

a) Concesiones sobre bienes del dominio público que, además, incluirán la construcción, operación y explotación de terminales, marinas e instalaciones portuarias **o costeras**, y

b) Permisos para prestar servicios portuarios **o servicios costeros**.

Para construir y usar embarcaderos, atracaderos, botaderos y demás similares en las vías generales de comunicación por agua, fuera de puertos, terminales, marinas **y recintos costeros**, se requerirá de permiso de la Secretaría, sin perjuicio de que los interesados obtengan, en su caso, la concesión de la zona federal marítimo terrestre que otorgue la Secretaría de Desarrollo Social.

Los interesados en ocupar áreas, construir y operar terminales, marinas, instalaciones o prestar servicios portuarios **o servicios costeros** dentro de las áreas concesionadas a una administración portuaria integral **o administración costera integral**, celebrarán contratos de cesión parcial de derechos o de prestación de servicios, según el caso, en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 26.- ...

I a VIII. ...

**IX.- La prohibición expresa de que se exija un cobro por el acceso a las costas;**

X. a XIII. ...

En los títulos de concesión para la administración portuaria **integral o para la administración costera integral** se establecerán las bases generales a que habrá de sujetarse su organización y funcionamiento y se incluirá, como parte de los mismos, el programa maestro de desarrollo portuario **o el programa maestro de desarrollo costero** correspondiente.

Artículo 30.- ...

Las cesiones parciales de derechos derivados de las concesiones para la administración portuaria **integral o administración costera integral** se podrán realizar en cualquier tiempo, en los términos establecidos en esta ley y en el título de concesión respectivo.

Artículo 33.- ...

I a XIII...

**XIV.- Incumplir con la prohibición prevista en el artículo 26, fracción IX de esta ley;**

**XV.-** Incumplir, de manera reiterada, con cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta ley o en sus reglamentos.

Artículo 37.- Los administradores portuarios **o los administradores costeros** así como los demás concesionarios, cubrirán al Gobierno Federal, como única contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público y de los servicios concesionados, un aprovechamiento cuyas bases y periodicidad de pago se determinarán en los títulos de concesión respectivos tomando en consideración el valor comercial de dichos bienes. En el caso de las administraciones portuarias integrales **o administraciones costeras integrales** se considerará también la potencialidad económica del puerto o grupo de ellos y terminales y el plazo de la concesión. Estos aprovechamientos serán fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de la Secretaría.

...

### Capítulo V

#### Administración Portuaria Integral o Administración Costera Integral

Artículo 38.- Existirá administración portuaria **integral o administración costera** integral cuando la planeación, programación, desarrollo y demás actos relativos a los bienes, servicios y **actividades** de un puerto **o recinto costero**, se encomienden en su totalidad a una sociedad mercantil, mediante la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes y la prestación de los servicios respectivos.

Asimismo, se podrá encomendar, mediante la concesión, la administración portuaria integral **o la administración costera integral** de un conjunto de terminales, instalaciones y puertos de influencia preponderantemente estatal, dentro de una entidad federativa, a una sociedad mercantil constituida por el Gobierno Federal o estatal correspondiente.

**Podrá otorgarse en concesión a una sociedad mercantil constituida preponderantemente por el Gobierno estatal o municipal correspondiente, la administración costera integral de los recintos costeros la cual incluirá los bienes, servicios y actividades descritas en el artículo 2, fracción III bis de la presente ley.**

Artículo 39.- La administración portuaria **integral o la administración costera** integral será autónoma en su gestión

operativa y financiera, por lo que sus órganos de gobierno establecerán sus políticas y normas internas, sin más limitaciones que las que establezcan las disposiciones legales y administrativas aplicables, **así como los títulos de concesión respectivos.**

Artículo 40.- Además de los derechos y obligaciones que se establecen para los concesionarios, corresponderá a los administradores portuarios **y a los administradores costeros:**

I. Planear, programar y ejecutar las acciones necesarias para la promoción, operación y desarrollo del puerto, o grupo de ellos, terminales **y costas** a fin de lograr la mayor eficiencia y competitividad;

II. Usar, aprovechar y explotar los bienes del dominio público en los puertos o grupos de ellos, terminales, **costas**, y administrar los de la zona de desarrollo portuario **o costero** en su caso;

III. a V. ...

VI. Opinar sobre la delimitación de las zonas y áreas del puerto **o recinto costero**;

VII. Formular las reglas de operación del puerto **o recinto costero** que incluirán, entre otros, los horarios del puerto, los requisitos que deban cumplir los prestadores de servicios portuarios **o costeros** y, previa opinión del comité de operación, someterlas a la autorización de la Secretaría;

VIII. ...

IX. Operar los servicios de vigilancia, así como el control de los accesos y tránsito de personas, vehículos y bienes en el área terrestre del recinto portuario **o costero**, de acuerdo con las reglas de operación del mismo y sin perjuicio de las facultades del capitán de puerto y de las autoridades competentes.

X. Percibir, en los términos que fijen los reglamentos correspondientes y el título de concesión, ingresos por el uso de la infraestructura portuaria **o costera**, por la celebración de contratos, por los servicios que presten directamente, así como por las demás actividades **náuticas, turísticas, pesqueras, deportivas, recreativas** y comerciales que realicen, y

**XI. Proporcionar la información estadística portuaria y costera.**

Artículo 41.- El administrador portuario **o el administrador costero** se sujetará a un programa maestro de desarrollo, el cual será parte integrante del título de concesión y deberá contener:

I. Los usos, destinos y modos de operación previstos para las diferentes zonas del puerto o grupos de ellos, **o costa de que se trate**, así como la justificación de los mismos, y

II. Las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación de los espacios portuarios **o espacios costeros**, su desarrollo futuro y su conexión con los sistemas generales de transporte.

El programa maestro de desarrollo portuario **o el programa maestro de desarrollo costero** y las modificaciones sustanciales a éste serán elaborados por el administrador portuario **o por el administrador costero** y autorizados por la Secretaría, con base en las políticas y programas para el desarrollo del sistema portuario nacional. Esta deberá expedir la resolución correspondiente en un plazo máximo de 60 días, previas las opiniones de las secretarías de Marina en lo que afecta a las actividades militares y del Medio Ambiente y Recursos Naturales en cuanto a los aspectos ecológicos y de desarrollo local. Estas opiniones deberán emitirse en un lapso no mayor de quince días a partir de que la Secretaría las solicite. Si transcurrido dicho plazo no se ha emitido la opinión respectiva, se entenderá como favorable. En el caso de modificaciones menores, los cambios sólo deberán registrarse en la Secretaría.

...

...

Artículo 42.- Para los puertos, terminales y **costas** que cuenten con una administración portuaria integral **o una administración costera** integral, el gobierno de la entidad federativa correspondiente podrá constituir una comisión consultiva, formada con representantes de los gobiernos estatal y municipales, así como de las cámaras de comercio e industria de la región, de los usuarios, **del administrador costero y del administrador portuario**, así como de quienes, a propuesta del presidente, la comisión determine. La comisión será presidida por el representante de la entidad federativa **o municipal** que corresponda.

Artículo 43.- La comisión consultiva coadyuvará en la promoción del puerto **o la costa**, y podrá emitir recomendaciones en relación con aquellos aspectos que afecten la actividad urbana y el equilibrio ecológico de la zona, para lo cual el administrador portuario **o el administrador costero** deberán informar a la comisión sobre el programa maestro de desarrollo portuario **o el programa maestro de desarrollo costero** y sus modificaciones, así como de los principales proyectos de inversión para la expansión y modernización del puerto, **en su caso**.

...

Cuando el administrador portuario **o el administrador costero** decida no seguir dichas recomendaciones, lo notificará dentro de un plazo de 30 días al presidente de la comisión, quien podrá informar de ello a las autoridades competentes para que resuelvan lo que corresponda.

## Capítulo VI.- Operación Portuaria y Operación Costera

**Artículo 44 Bis.- La utilización de los bienes y la prestación de servicios y actividades náuticas, turísticas, pesqueras, deportivas, recreativas, comerciales y portuarias constituyen la operación costera.**

Artículo 51.- Los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios que celebren los administradores portuarios integrales **o los administradores costeros integrales** deberán reunir los siguientes requisitos:

**I. Fijar los compromisos e instrumentos necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el título de concesión del administrador portuario o del administrador costero;**

II. ...

III. Sujetarse al programa maestro de desarrollo portuario **o al programa maestro de desarrollo costero;**

IV. ...

V. ...

La Secretaría podrá señalar a un administrador portuario **o a un administrador costero**, en un plazo no mayor de sesenta días a partir del depósito del contrato para su registro, que dicho contrato no reúne los requisitos establecidos en el presente artículo. En este caso, dicho contrato surtirá efectos.

Artículo 53.- En los casos en que el administrador portuario **o el administrador costero** esté obligado a contratar con terceros, deberá efectuar la adjudicación por concurso, en los términos que se establezcan en los reglamentos respectivos y en el título de concesión; y seleccionará a aquél que ofrezca las mejores condiciones para el desarrollo del puerto, así como la mejor calidad y precios para el usuario.

...

Artículo 54.- Cuando los interesados en operar una terminal o instalación, o en prestar servicios en el área a cargo de un administrador portuario **o de un administrador costero**, le soliciten la celebración del contrato respectivo o la apertura del concurso correspondiente, éste deberá dar respuesta a la solicitud en un plazo no mayor de 60 días. En caso de inconformidad, los interesados podrán recurrir a la Secretaría para que resuelva lo conducente.

Artículo 55.- El administrador portuario **o el administrador costero** responderá ante la Secretaría por las obligaciones establecidas en el título de concesión respectivo, independientemente de los contratos de cesión parcial de derechos y de prestación de servicios que celebre.

Artículo 56.- Los operadores de terminales, marinas e instalaciones y prestadores de servicios portuarios **o servicios costeros**, por el hecho de firmar un contrato con un administrador portuario **o administrador costero**, según sea el caso, serán responsables solidarios con éste y ante el Gobierno Federal, del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo y de las consignadas en el título de concesión que se relacionen con aquéllas.

Artículo 57.- En cada puerto **o recinto costero** que cuente con administración portuaria integral **o una administración costera integral**, se constituirá un comité de operación que estará integrado por el administrador portuario **o el administrador costero**, el capitán de puerto y las demás autoridades correspondientes, así como por representantes de los usuarios, de los prestadores de servicios y de los demás operadores del puerto. Será presidido por el administrador portuario **o por el administrador costero** y sesionará por lo menos una vez al mes.

Artículo 58.- ...

I. El funcionamiento, operación y horario del puerto **o recinto costero**;

II. El programa maestro de desarrollo portuario **o el programa maestro de desarrollo costero** y sus modificaciones;

III. La asignación de áreas, terminales y contratos de servicios portuarios **o servicios costeros** que realice el administrador portuario **o el administrador costero**;

VI. Los conflictos entre la administración portuaria **o la administración costera** y los usuarios y prestadores de servicios en el puerto **o en la costa**;

VIII. La coordinación que debe darse en el puerto **o recinto costero** para su eficiente funcionamiento.

Artículo 60.- La Secretaría podrá establecer en los títulos de concesión y en los permisos las bases de regulación tarifaria y de precios para el uso de determinados bienes en puertos, terminales, marinas y **recintos costeros**, y para la prestación de los servicios cuando no existan opciones portuarias de otros modos de transporte que propicien un ambiente de competencia razonable. Dicha regulación se mantendrá sólo mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

Los administradores portuarios **o los administradores costeros**, de conformidad con lo que la Secretaría establezca en sus títulos de concesión, podrán determinar las bases tarifarias y de precios a que se sujetarán los operadores de terminales marinas, instalaciones portuarias y los prestadores de servicios **portuarios o servicios costeros** con quienes tengan celebrados contratos.

## Capítulo IX Infracciones y sanciones

Artículo 65.- ...

I. No cumplir con las condiciones de construcción, operación y explotación de los puertos, **costas**, terminales, marinas e instalaciones portuarias **o recintos costeros** de acuerdo con lo establecido en los reglamentos, programa maestro de desarrollo portuario, **programa maestro de desarrollo costero**, título de concesión y normas oficiales mexicanas, de cinco mil salarios a **cuatrocientos mil salarios**.

II. Construir, operar y explotar terminales, marinas e instalaciones portuarias **o recintos costeros** sin la concesión respectiva, de **cincuenta mil salarios a doscientos mil salarios**;

III. Prestar servicios portuarios **o servicios costeros** sin el permiso o contrato correspondiente, de **cient salarios a cien mil salarios**;

IV. a VI. ...

VII. Efectuar modificaciones substanciales al programa maestro de desarrollo portuario **o al programa maestro de desarrollo costero** sin autorización de la Secretaría, de cien mil salarios **a doscientos mil salarios**;

VIII. No presentar los informes a que se refiere el artículo 63 de tres mil salarios **a diez mil salarios**;

IX. No registrar las modificaciones menores al programa maestro de desarrollo portuario **o al programa de desarrollo costero**, de un mil salarios **a cinco mil salarios**;

X. a XIII. ...

...

...

Artículo 67.- El que sin haber previamente obtenido una concesión o permiso de la Secretaría o sin el respectivo contrato de la administración portuaria integral **o administración costera integral** ocupe, construya o explote áreas, terminales, marinas, **costas** o instalaciones portuarias, o preste servicios portuarios **o servicios costeros**, perderá en beneficio de la Nación las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y todas los bienes, muebles e inmuebles, dedicados a la explotación, sin perjuicio de la aplicación de la multa que proceda en los términos del artículo 65. En su caso, la Secretaría podrá ordenar que las obras e instalaciones sean demolidas y removidas por cuenta del infractor.

**Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 32 Bis, fracciones VIII y XXXIX, y 36 fracciones XIX y XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:**

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a VII. ...

VIII.- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar **mientras no hayan sido delimitadas como parte de recintos portuarios o recintos costeros en términos de otras leyes.**

IX. a XXXVIII. ...

XXXIX.- Otorgar contratos, concesiones. Licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar **mientras no formen parte de recintos portuarios o recintos costeros**;

**Artículo 36. ...**

I. a XVIII. ...

XIX.- Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua: así como coordinar en los puertos marítimos, fluviales, **recintos portuarios y recintos costeros**, las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación **y las costas** para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina;

XX.- Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios **y los recintos costeros**;

### Transitorios

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

**Segundo.-** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a las reformas del presente decreto.

**Tercero.-** Las concesiones otorgadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto que queden



enmarcadas dentro de recintos costeros continuarán vigentes hasta la conclusión de su vigencia.

Los titulares de concesiones en un recinto costero que se encomienden a una administración costera integral, podrán optar dentro de la vigencia original de su título, por sujetarse al régimen de contratos previsto en el presente ordenamiento, pero en todo caso quedarán sujetos a las reglas de operación autorizadas por la Secretaría y a los niveles de calidad establecidos para las administraciones costeras.

**Cuarto.-** Los titulares de permisos o autorizaciones vigentes a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, que estén cumpliendo con todas las obligaciones derivadas de los mismos, podrán continuar desempeñando sus actividades en los recintos costeros sujetos a administración costera integral, para lo cual deberán satisfacer los requisitos establecidos en esta ley en cuanto a forma de operación en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la fecha en que dicha administración costera inicie sus operaciones. De no hacerlo, tales permisos o autorizaciones quedarán sin efecto.

**Quinto.-** Las personas físicas o morales que al entrar en vigor esta ley tengan solicitudes en trámite y hayan cubierto los requisitos para la obtención de concesión, permiso o autorización podrán optar, para su otorgamiento, por sujetarse a lo dispuesto en ésta, o bien a las demás leyes aplicables con anterioridad.

**Sexto.-** El Gobierno Federal podrá otorgar concesiones de Administración Costera Integral en forma directa a sociedades mercantiles de participación municipal o estatal mayoritaria y para este efecto promoverá la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, para que administren los recintos costeros cuya influencia sea preponderantemente local.

El capital de las sociedades mercantiles a que se refiere este artículo deberá ser suscrito inicialmente, en su totalidad por los gobiernos estatales o municipales, o por las entidades públicas de éstos.

Dip. Salvador Vega Casillas (rúbrica).»

**Se turna a la Comisiones Unidas de Transportes, de Marina y de Gobernación.**

**93.- «Iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Activo, a cargo de la diputada Irma S. Figueroa Romero, del grupo parlamentario del PRD**

La suscrita, diputada federal Irma S. Figueroa Romero, integrante de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en la LIX legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente propuesta de iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

A pesar de que hoy la industria turística en nuestro país, genera aproximadamente 2 millones de empleos con mejores ingresos que en el resto de las actividades productivas y recursos económicos que son el equivalente al 8% del Producto Interno Bruto, así como el ingreso de divisas por más de 10,000 millones de dólares anuales, a lo cual hay que añadir que esta se ha constituido como la industria con mayor crecimiento en México, lo que permite que su impacto social y su desarrollo multi regional, le haga llegar en beneficios a los más lejanos confines y comunidades de la República:

Amén de estar considerada en el Plan Nacional de Desarrollo, como el eje del desarrollo económico del país, sin embargo, aun persisten en la normatividad nacional, algunas trabas y obstáculos que han afectado tanto su consolidación, como su óptimo crecimiento.

Entre los obstáculos con los que nos enfrentamos, que han sido plenamente identificados por actuar en contra del armónico crecimiento de la industria turística, uno en particular, es quizá el que influya más negativamente, y por supuesto nos referimos al caso del cobro de los impuestos especiales, el que se hace, tanto a las empresas como a los prestadores de servicios turísticos.

En este sentido nos ocuparemos del Impuesto al Activo, que se aplica de manera específica y discrecional a la industria hotelera, la cual en sus particularidades de la cual haremos una somera descripción radican sus dificultades

financieras, estas son; el que es una actividad referida a la hotelería, del orden mercantil, y que constituye principalmente la venta de alojamiento y gastronomía, aunque cuenta también con servicios de carácter recreativo, personal y comercial, el hotel así comprendido es una empresa de gran diversidad y complejidad sujeto a situaciones externas y como ejemplo, cuando este producto o servicio, -el de alojamiento- no es arrendado, representa una pérdida que es irrecuperable.

También es preciso establecer que los insumos para el servicio de gastronomía -la comida y sus derivados- se elaboran con productos perecederos, lo que explica con claridad otro motivo de la inestabilidad o fluctuación de los ingresos de este sector.

A la inestabilidad que hemos comentado, hay que sumar obviamente la permanente depreciación de sus activos, los costos por el pago de empleados, lo que debemos recalcar sobre todo, porque estos no disminuyen en temporadas bajas o cualesquiera otra eventualidad a la que se enfrenta la hotelería.

En este sector aparece como un gasto permanente, la necesaria promoción y mercadotecnia con sus elevados costos, el mantenimiento a las instalaciones y otros gastos indirectos, los que, sumados a los impuestos especiales a la industria, como el Impuesto que nos ocupa, al Activo, ponen en riesgo financiero a toda la industria hotelera, pero sobre todo a los pequeños y medianos hoteles.

Como ejemplo de la discrecionalidad con que se aplica este impuesto, nos referiremos al artículo 16 del Reglamento del Impuesto al Activo, -entendiendo que corresponde únicamente al Ejecutivo esta responsabilidad-, en el cual, concretamente en su párrafo segundo, en el que se refiere al contribuyente dedicado a la prestación de servicios de hotelería, éste recibe un trato desigual e inequitativo en comparación con los otros contribuyentes sujetos del mismo impuesto, tal y como se señala en el párrafo señalado, el cual transcribimos a continuación. “los contribuyentes dedicados a la prestación de servicios turísticos de hotelería podrán considerar como ejercicio de inicio de actividades aquel en el que, por primera vez, obtengan ingresos por la prestación de dichos servicios.” Mientras que para el resto de los contribuyentes existe una norma común que esta escrita en el artículo seis de la propia ley del IMPAC

En virtud de lo anterior consideramos la inconstitucionalidad del mismo, al hacer un cobro especial y discrecional

para las empresas turísticas dedicadas a la hotelería y debido a que existe inequidad en el momento de causación del impuesto, para las industrias señaladas anteriormente, por lo cual nos atrevemos a recomendar que sería prudente que el Ejecutivo suprimiera el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del IMPAC.

De tal suerte que si evitamos este pago tan oneroso, la industria turística quedaría en igualdad y equidad con los sujetos causantes del impuesto que nos ocupa. Todo lo anterior resultaría en una mayor claridad al contribuyente, debido a que además estaríamos suprimiendo una redacción poco afortunada. La falta de claridad se aprecia cuando se da la opción de causar el impuesto en un momento anterior al resto de los contribuyentes, y en el citado artículo se menciona la palabra “podrán”, por lo cual se provoca dificultad al contribuyente, para interpretar cuando causará el impuesto.

Por las consideraciones antes expuestas, y en ejercicio de mis facultades constitucionales y de las responsabilidades que la ley nos impone para legislar en base a las necesidades del país y los ciudadanos que nos han electo, someto ante esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se añade un párrafo al artículo 2 de la Ley del Impuesto al Activo, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo Único.** Se añade un párrafo al final del artículo 2 de la Ley del Impuesto al Activo, para quedar como sigue:

Ley del Impuesto al Activo

**Artículo 2.** ...

Tratándose de sociedades dedicadas a la prestación de servicios turísticos, cuyos activos sean de hotelería, la base para calcular dichos bienes se tomará sobre el 20% del valor de éstos, conforme la mecánica señalada en este artículo.

**Transitorios**

**Primero.** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2005.—  
Dip. Irma Figueroa Romero (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**94.- «Iniciativa que reforma diversos artículos del Código Penal Federal, a cargo del diputado Jorge Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM**

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y de Medio Ambiente y Recursos Naturales para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

### **Exposición de Motivos**

La protección jurídica del medio ambiente encuentra su principal sustento en las bases contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un conjunto de regulaciones de carácter secundario de carácter administrativo, en cuanto su aplicación, vigilancia y sanción se encomiendan al Poder Ejecutivo y que contienen la mayor parte de disposiciones sustantivas sobre la materia.

Esas regulaciones de carácter administrativo son complementadas y reforzadas por disposiciones de otras disciplinas del derecho, entre ellas las del Derecho Penal.

En materia federal, la protección jurídico-penal del ambiente se concentra en el título vigésimo quinto del Código Penal Federal denominado “Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental”<sup>1</sup>, en cuyo primer capítulo<sup>2</sup> el legislador echa mano de dos clases de delitos para tutelar el ambiente: delitos de lesión<sup>3</sup> y delitos de peligro concreto<sup>4</sup>.

En los delitos de lesión, la afectación al bien jurídico consiste en el daño material que a este se cause, mientras que en los de peligro en concreto la afectación consiste en el riesgo de causar un daño al bien en cuestión.

No obstante que existe la gran diferencia entre causar un daño y poner en riesgo de daño, el Código Penal Federal sanciona con la misma penalidad ambos tipos de delitos,

situación que resulta absurda y contraria a los principios del Derecho Penal.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad, la pena que establezca el legislador al delito, deberá ser proporcional a la importancia social del hecho<sup>5</sup>. En este sentido, no deben de admitirse penas o medidas de seguridad, exageradas o irracionales en relación con la prevención del delito.

El Derecho Penal debe ajustar la gravedad de las penas a la trascendencia que para la sociedad tienen los hechos, según el grado de afectación al bien jurídico.

En este tenor de ideas, la aplicación de la misma penalidad a los delitos de lesión que a los de peligro en concreto resulta contraria al principio de proporcionalidad.

Por otro lado, los delitos de peligro en concreto contenidos en los artículos 414 y 416 del Código Penal Federal atentan contra el principio de subsidiariedad, según el cual la intervención del Derecho Penal debe limitarse a aquellos casos en que fracasan las demás ramas del Derecho.<sup>6</sup>

A este respecto, para que se configuren los delitos de peligro en concreto previstos por los artículos 414 segundo párrafo y 416, la conducta debe ser ilícita. Para determinar la ilicitud de la conducta es necesario acudir a la legislación propiamente ambiental, la cual sanciona la comisión de ilícitos administrativos.

Sin embargo, la legislación administrativa en materia ambiental no castiga la puesta en riesgo del ambiente y sus elementos, sino que en la mayoría de los casos solo señala la aplicación de medidas de seguridad.

Por tanto los delitos de peligro en concreto en cuestión no están cumpliendo con una verdadera función de subsidiariedad, sino que están penando conductas que la legislación propiamente ambiental solo sanciona con medidas de seguridad, lo cual resulta incongruente.

Es por lo anterior que la presente iniciativa propone la derogación de los tipos penales de peligro en concreto previstos por los artículos 414 párrafo segundo y 416 del Código Penal Federal.

Por otro lado y con la finalidad de que la legislación penal guarde congruencia con la administrativa, la presente

iniciativa sustituye el término “sustancias consideradas como peligrosas” del código Penal Federal por el de “materiales y residuos peligrosos”, en virtud de que son estos últimos los que tienen una connotación legal en la legislación ambiental, particularmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Por los mismo motivos en la fracción primera del artículo 418 se sustituye el término “vegetación natural” por el del “vegetación forestal” en razón de que este último es el definido por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto el suscrito diputado, respetuosamente somete a la consideración de esta H. Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que reforman los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 414, el párrafo primero del artículo 416 y la fracción I del artículo 418; y se deroga el segundo párrafo del artículo 414; todos del Código Penal Federal.**

**Artículo Único.-** Se reforman los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo 414, el párrafo primero del artículo 416 y la fracción I del artículo 418; y se deroga el segundo párrafo del artículo 414; todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 414.-** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con materiales o residuos peligrosos por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.

En el caso de que las actividades a que se refiere el párrafo anterior se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Cuando las conductas a las que se hace referencia en el párrafo primero de este artículo, se lleven a cabo en zonas urbanas con aceites gastados o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con materiales o residuos peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena prevista en este artículo, salvo que se trate de conductas repetidas con cantidades menores a las señaladas cuando superen dicha cantidad.

**Artículo 416.-** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, al que ilícitamente descargue, deposite, o infiltre, lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, subsuelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos o demás depósitos o corrientes de agua de competencia federal, que dañe a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua, a los ecosistemas o al ambiente.

**Artículo 418.-** Se impondrá pena de seis meses a nueve años de prisión y por equivalente de cien a tres mil días multa, siempre que dichas actividades no se realicen en zonas urbanas, al que ilícitamente:

I. Desmonte o destruya la vegetación forestal;

...

### Transitorio

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

Notas:

1 Título Vigésimo Quinto del Código Penal Federal.

2 De las actividades tecnológicas y peligrosas.

3 Artículos 414, primer párrafo, y 415, fracciones I y II.

4 Artículos 414, segundo párrafo, y 416.

5 MIR PUIG, Santiago, *Derecho Penal Parte General*, Barcelona, 1998, p. 99.

6 MUÑOZ CONDE, Francisco: *Derecho Penal Parte General*; Edit. Tirant lo blanch; Valencia; 1993; págs. 74-76.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 26 días del mes abril de 2005.— Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica).»

## Se turna a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

**95.- «Iniciativa que reforma los artículos 76 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de capacidad de las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza, a cargo del diputado Fernando de las Fuentes Hernández, del grupo parlamentario del PRI**

Fernando Donato de las Fuentes, en mi carácter de diputado federal y en ejercicio de la facultad que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, presento ante esta Honorable Asamblea Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 76, 117, 118 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de capacidad de las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza, con arreglo a la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Contexto federalista

Históricamente en nuestro país el federalismo y sus Instituciones han sido defendidos desde los orígenes de la República. Difícilmente alguien en la actualidad esgrima argumentos en contra de la consolidación del régimen federal. Sin embargo, es digno de reflexión el hecho de que esa legitimidad y el triunfo intelectual y retórico que ha ganado la causa federalista, no se refleja en una transformación institucional real a la altura de la retórica.

En materia de un reparto más equilibrado de poder entre la Federación y las entidades federativas resta aún mucho por

hacer. Por otro lado no se debe ignorar el hecho de que todo sistema federal esta en incesante evolución; no existe un régimen acabado y definitivo, sino al contrario, una relación dinámica en perpetuo cambio y renovación. Atrás de la cuestión federal descansa no sólo el problema de la autonomía de decisión de las comunidades locales, sino también, y primordialmente, las expectativas de un mayor bienestar unido con reivindicaciones de libertad política y democrática. Nuestro federalismo con no pocos intervalos y etapas de crisis es de las instituciones constitucionales más viejas. Desde el Acta constitutiva de la Federación de 1824, se conformó ese régimen de distribución territorial del poder.

Bajo la perspectiva doctrinal se asume que los estados que deciden integrarse políticamente para conformar una unión de proporciones más vastas recurren a transferir diversas facultades a la Federación. De dicha manera surge una estructura central de poder que adquiere y ejerce todas las atribuciones que le transmiten los entes locales, con los cuales coexiste. Las entidades federativas retienen una suma de facultades que se excluyen mutuamente con las de la Federación, en una distribución de competencias que conforma lo que se conoce como **federalismo dual**. Frente a ese esquema mecanicista tradicional que trata de dividir artificialmente lo que en la realidad es complejo y difícil de discernir y separar, se ha abierto paso una nueva concepción, la del **federalismo cooperativo**, en la que la delimitación competencial reconoce la circunstancia de que las diversas materias sobre las que ejercen sus atribuciones el órgano federal y las entidades federativas son complejas y no siempre es posible la separación tajante, sino que la realización de objetivos de gobierno y la aplicación eficiente de políticas públicas, implican una relación de colaboración estrecha entre los poderes locales y la Federación y adicionalmente la proliferación de facultades concurrentes. Canadá, Bélgica y Alemania son ejemplos destacados de ese proceso evolutivo de descentralización política y administrativa más creativo y respetuoso de la autodeterminación de los grupos humanos.

Otro principio de no menor trascendencia ha puesto límites a la centralización de competencias que enmascaran muchos regímenes federales, se trata del **principio de subsidiariedad** que consiste en asignar la realización de una actividad o competencia preferentemente a los niveles locales de decisión y sólo transferirlas a los niveles generales o federales, cuando dichas instancias estén mejor habilitadas para la consecución de los objetivos que los poderes locales. La operación del principio de subsidiariedad

conlleve que la competencia federal es residual y abarca solamente aquello que exorbita los medios de que disponen las administraciones o entes locales. Se sigue de lo anterior que la medida para determinar el carácter local o federal de una atribución es la mejor capacidad para materializar los objetivos para los que fue concedida. Sólo será federal aquello que ni los municipios, ni las entidades federativas están en aptitud de llevar a cabo mejor que las instancias nacionales o generales. En la Unión Europea el principio de subsidiariedad ha inspirado la distribución de competencias, incluyendo un nivel más de gobierno, en este caso el comunitario.

No deja de ser una contradicción el hecho de que el federalismo que es adoptado como una fórmula política e institucional para garantizar en equilibrio la autonomía de los entes locales y la instauración de una autoridad general y central que encarne la unidad de la organización política, se convierta en una fuente de opresión para las entidades federativas. Un federalismo malentendido o distorsionado pone en entredicho el pacto federal y la viabilidad de los intereses de las comunidades regionales. A la luz de estas consideraciones resulta por demás obvia la absoluta prioridad que reviste el problema de nuestro federalismo en la agenda de reforma del Estado; no podía ser diferente. Una revisión crítica del reparto vertical del poder entre la federación y los estados, seguramente llevaría a plantear nuevos enfoques y a innovar soluciones.

En una unión federal la Federación asume como competencia todo aquello que tenga que ver con la unidad del Estado. Por ejemplo, el régimen federal norteamericano a partir de atribuciones excluyentes, fue construyendo un la órbita de facultades federales a partir de la cláusula del “comercio entre los estados”; una ampliación progresiva por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia fue atribuyendo al Congreso Federal materias nuevas (como la aeronáutica) con la argumentación de las facultades implícitas. A los estados en cambio, correspondió en la Constitución de Filadelfia de 1787 aún vigente, las facultades residuales, es decir todo lo que no está atribuido a la federación (explícita o implícitamente) se considera reservado a las entidades federativas, que es la fórmula que México imitó del federalismo norteamericano, con un funcionamiento muy diverso.

### **El ámbito de las relaciones exteriores**

En las materias que han sido objeto de reparto en los sistemas federales, las relaciones exteriores han recibido un tra-

tamiento particular. Por un lado se consideró originariamente por la doctrina constitucional, que la Federación representa la unidad de los estados que deciden conformar la Unión; que dicha unidad conlleve la transferencia a la autoridad federal de la materia de las relaciones exteriores de manera que sólo la Federación tendrá personalidad jurídica internacional y proyección hacia los otros estados o naciones. En ese orden de ideas la conducción de la policía exterior se ha considerado un dominio exclusivo de la Federación e involucra la unidad del Estado y requiere de unidad de acción, por lo que las entidades federativas están excluidas de su titularidad y ejercicio.

Las diversas competencias internacionales que corresponden al Estado en su carácter de sujeto de derecho internacional son ejercidas al interior del Estado por la autoridad central o federal con exclusión de los entes locales, según un sector de la doctrina constitucional clásica o tradicional. Por lo anterior, competencias como el *jus legati* o derecho de legación, o el *jus tractati* o facultad para negociar ó concluir tratados, son por excelencia facultades ejercitadas por la Federación a través de la cancillería. México ha adoptado históricamente con celo y rigidez este principio en sus constituciones desde el siglo XIX.

Sin embargo, es de destacarse que ni todos los regímenes federales han adoptado esa modalidad, ni en la actualidad ha sobrevivido sin múltiples cambios esas instituciones. Contrariamente, han surgido una infinidad de casos y problemas que modifican radicalmente las instituciones en lo tocante a la capacidad de las entidades federativas en un sistema federal para concluir tratados e incursionar en diferentes actividades con proyección exterior o internacional. De hecho no puede omitirse que incluso el régimen federal estadounidense que sirvió de inspiración al mexicano, no estableció las restricciones a la capacidad de los estados para celebrar tratados internacionales que aquí están vigentes. En consecuencia se debe partir de la premisa que ése monopolio por la Federación del *jus tractati*, muy lejos de ser una exigencia dogmática del federalismo, es una provisión relativa crecientemente erosionada por las nuevas circunstancias que prevalecen en el contexto internacional y frente a las necesidades de las comunidades locales de todo el mundo y en lo particular frente a las necesidades de las entidades federativas en México.

Un repaso del Derecho Comparado pone de manifiesto que sin llegar a exponerse la unidad de acción exterior que exige un régimen federal, la tendencia consistente es la de dotar a los entes locales de una limitada capacidad de acción

e instrumentos para asumir cierto activismo en el exterior para la atención y resolución de problemas que la autoridad central o federal no necesariamente está en posibilidades de remediar.

### Descripción del sistema vigente en México

México desde que adoptó el federalismo como república independiente en la Constitución de 1824, implantó la fórmula rígida de centralizar en la Federación la competencia de relaciones exteriores, puesto que según su artículo 162 numeral 4:

162.-“Ninguno de los estados podrá:”

4.-“Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra...”

La siguiente constitución federalista de 1857 establecía a su vez en el artículo 111:

111.-“Los Estados no podrán en ningún caso”:

I.-“Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los tratados fronterizos, para la ofensiva o defensiva contra los bárbaros”

Finalmente en la Constitución vigente de 1917 en el artículo 117 fracción I, se señala que:

117.-“Los estados no pueden, en ningún caso:”

I.-“Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras”

Se advierte de los anteriores textos que un elemento originario de nuestro federalismo fue su rígida prohibición para que las entidades federativas incursionaran, así fuera limitadamente en el campo de las relaciones internacionales. A través de una prohibición se les niega la titularidad del *jus ad tractatum*, si bien con distintos términos; en lo particular sobresale el cambio de la redacción de 1824 con respecto a la de la Constitución de 1857 y la actual; mientras que en estas últimas el objeto de la interdicción lo constituyen la “alianza”, el “tratado o coalición”, en 1824 se recurre a un término más comprensivo e impreciso a la vez, “entrar en transacción”. En todos sin embargo, se priva a los estados de la capacidad para la conclusión de acuerdos internacionales.

No puede pasar desapercibido el hecho de que en Estados Unidos, cuyo régimen federal sirvió de inspiración al nuestro, el Constituyente de Filadelfia dejó a salvo la facultad de los estados de negociar y concluir tratados, si bien con la autorización del Senado que es el mismo órgano ratificante de los tratados suscritos por el Presidente de la República. En consecuencia nuestro federalismo nació con una limitación que el sistema original no tenía, y que desde luego no constituye una *conditio sine qua non* de un sistema federal. No es una característica inherente, ni forzada de un Estado Federal que las entidades federativas estén completamente desprovistas de toda competencia en materia de relaciones exteriores y en particular de una facultad restringida o bajo control para celebrar acuerdos internacionales. De hecho múltiples regímenes federales aparte del estadounidense poseen ese atributo de conferir una parcial capacidad de *jus tractati* a los estados.

A propósito de la terminología constitucional empleada en nuestros preceptos, cabe notar que en las 2 últimas constituciones se diferencia al “tratado” de la “alianza” o “coalición”, razón por la cual se les menciona a todas las figuras.<sup>1</sup>

En ese respecto es relevante puntualizar que sentido revisite la redacción de los artículos de las constituciones de 1857 y 1917 al echar mano de las voces “alianza”, “tratado” y “coalición”. La elección de los términos es digna de análisis, puesto que se pretende diferenciar el tratado de la alianza y de la coalición. La doctrina de derecho internacional discrimina entre las 3 figuras, particularmente la alianza y el tratado; la coalición por su parte puede ser una forma de alianza y no constituye un concepto autónomo, sino que es una forma o variante de alianza.

El género es sin duda el “tratado” que consiste en un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional mediante el cual se crean derechos y obligaciones internacionales. A decir de Remiro Brotóns el acuerdo internacional es “una manifestación de voluntades concordantes imputables a 2 o más sujetos de derecho internacional de la que deriva derechos y obligaciones para las partes según las normas de derecho internacional”<sup>2</sup>

Los tratados adicionalmente se clasifican conforme a diversos criterios; alguno de ellos atiende a la materia regulada. Dicha clasificación prevé a los tratados militares que versan sobre cuestiones de cooperación en el dominio castrense o pactos de seguridad que puede ser colectiva, como en los organismos multilaterales tipo Organización del

Atlántico Norte u OTAN. La alianza corresponde a esa especie de tratados.

La alianza es una especie de tratado sobre materia militar que encuentra fundamento en la Carta de la ONU de 1945, y que autoriza la institución de defensa legítima individual o colectiva mediante mecanismos u organizaciones de seguridad colectiva. Según Ricardo Méndez Silva la alianza “es una forma específica de asociación de Estados con carácter militar o político frente a un tercer Estado o un grupo de Estados”. En un uso retórico se hace extensiva la expresión para designar ciertas relaciones de cooperación política más estrecha como la “Alianza para la Prosperidad” promovida por John F Kennedy.<sup>3</sup> Queda entonces claro que fue una preocupación inquietante para los constituyentes de 1857 y 1917 prohibir de manera expresa a las entidades federativas, a riesgo de ser redundantes, la celebración de tratados de carácter militar.

Se desprende del texto de la Constitución vigente en su artículo 117 fracción I que se reserva a la Federación con exclusividad la actuación internacional, en especial por lo que atañe a la creación de obligaciones internacionales para el Estado mexicano, con la redacción ya analizada y los vocablos de “tratado”, “alianza” y “coalición”. Existe por tanto un régimen de prohibición absoluta.

Es de señalarse la grave contradicción en que se ha incurrido al establecer en una ley secundaria de dudosa constitucionalidad llamada “Ley sobre Celebración de Tratados” de 1992, la extraña figura de los “acuerdos interinstitucionales” que son celebrados por organismos descentralizados de los 3 niveles de gobierno con instancias análogas de otros países, sin control parlamentario alguno por parte del Senado en desafiante violación del artículo 76 constitucional. No deja de causar estupor que mediante una ley secundaria que contraría texto constitucional se faculte a un organismo descentralizado para hacer, sin otro control que una simple formalidad registral ante la Cancillería, lo que se prohíbe hacer a los estados.

### **El derecho internacional y la personalidad jurídica de los estados de una nación federal**

Cuando fue discutida la Convención de Viena sobre tratados de 1969, actualmente vigente y con un número representativo de Estados parte, hubo una propuesta de la delegación de Canadá para efecto de que en su texto se estableciera la cláusula de que los estados de una nación federal, podrían concluir tratados, a condición de que lo au-

torizasen sus Constituciones respectivas. La propuesta de Canadá bajo presiones separatistas de Québec, fue desechada. Decía a la letra el texto:

5.2 “Los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esa posibilidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta”.

Se argumentó contra la propuesta que no hacía falta consignar el texto dado que el reenvío o remisión al Derecho Constitucional doméstico de cada estado opera por sí sólo y prescinde de ser inserto en la convención. En todo caso el recelo de no pocos estados fue la razón de fondo para obstruir la propuesta canadiense.

Se puede afirmar que el derecho internacional actual no sólo no proscribía que los componentes de un Estado Federal lleguen eventualmente a celebrar algún acuerdo internacional, sino que incluso el derecho internacional consuetudinario independiente de la Convención de Viena sobre Tratados, tolera y legitima la existencia y proliferación de dichas convenciones.

### **Instituciones de derecho internacional con participación de entidades federativas**

En el derecho internacional se han desarrollado una serie de instituciones robustas y diversificadas que dan a los entes locales de los Estados Federales la posibilidad de promover e impulsar la consecución de múltiples objetivos a través de la cooperación interregional o interterritorial. Hay por lo menos 3 instrumentos que suplen en parte esa falta de una competencia genérica para concluir tratados por parte de las entidades federativas:

- a) Una competencia de los estados de *jus tractati* limitada y bajo control,
- b) La celebración de acuerdos no normativos, y
- c) La creación y participación de entidades federativas en *organismos de animación*.

### **Ámbito del derecho constitucional comparado**

En lo que respecta a la primera de las alternativas, esto es la atribución de competencias limitadas a entidades federativas para celebrar acuerdos internacionales, el Derecho Constitucional Comparado provee una multiplicidad de



ejemplos, con los que queda claro que no se trata de excepciones, sino de una solución legítima y difundida, sobre todo en países con un alto nivel de desarrollo pertenecientes a la OCDE, y por cierto de los principales socios comerciales de México.

Por mencionar los casos más sobresalientes, destacan tanto Estados Unidos como Canadá en el hemisferio americano. En Europa, Alemania, Bélgica y Suiza también han adoptado la institución. Cada régimen reviste características particulares, pero en todos se autoriza limitadamente la celebración de acuerdos internacionales vinculantes que comprometen de última instancia al país.

Por otro lado causa incluso mayor perplejidad que no sólo los estados federales, sino los unitarios han llegado a conferir cierta capacidad de celebrar acuerdos internacionales a sus entes territoriales, como España y Francia. Es decir que nuestro sistema federal, cuyas bondades de descentralización política a favor de los estados, nunca de ser exquisitamente exaltada en los discursos políticos, en los hechos y en las normas niega a las entidades subnacionales, lo que países unitarios le conceden a sus regiones. ¡Vaya paradoja! Que desmiente ríos de tinta retórica con los que se enmascara un régimen de tutelaje y desconfianza hacia los estados de nuestra Federación.

En la casuística comparada tenemos el caso de los *Estados Unidos*, en los que los estados pueden celebrar tratados, cuya negociación esta preliminarmente sujeta a la autorización del Senado; prerrogativa que por cierto coloca en situación de desventaja a nuestros 6 estados fronterizos con la unión estadounidense. El escrutinio que ejerce la Federación a través de su cámara de representación territorial que es el Senado, constituye lo que la doctrina denomina por su expresión en francés *droit de regard*, que es el derecho o la facultad de observar a cargo de la Federación sobre el proceder de los estados en su negociación o conclusión de acuerdos internacionales o interterritoriales con entes subnacionales de otro u otros países.

Bélgica que posee un régimen federal también ha institucionalizado el *droit de regard*, por virtud del cual la autoridad federal confiere un derecho autónomo a las regiones y comunidades del Reino belga a concluir tratados, sólo dentro de sus competencias exclusivas y bajo condición que los tratados no afecten la política exterior ni las obligaciones contraídas con anterioridad. Bélgica es un país pluriétnico y plurilingüístico y esta cesión de competencia a sus entes territoriales fue recientemente adoptada por reforma

constitucional del 5 de mayo de 1993 a diversos artículos (59 bis, 2, 2 bis, 59 Ter y 68) y legislación secundaria de detalle que regula las relaciones internacionales de las comunidades del reino.<sup>4</sup>

Canadá, por su parte, otro de los principales socios comerciales de México y lugar de destino de no pocos migrantes nacionales, como respuesta a las presiones secesionistas de Québec, a partir de su artículo 16.3 constitucional, ha autorizado la competencia limitada para la conclusión de acuerdos internacionales. Dinamarca ha hecho otro tanto con relación a Groenlandia, mediante Ley del 17 de noviembre de 1978.

Alemania en su Constitución Federal, artículo 32.2 establece a su vez que:

*“En la medida en que los estados federados tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del Gobierno federal, concluir tratados con otros estados.”*

Se desprende de la redacción transcrita que las entidades federativas poseen un *treaty making power* o competencia para celebrar tratados que coincide con los confines de sus competencias legislativas. La práctica alemana es compartida por Suiza con una larga tradición histórica federalista.

En el ámbito latinoamericano. Argentina provista de un régimen federal a partir de provincias, establece en sus artículos 125 y 126 constitucionales que:

125.- *“Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interés económicos y trabajos de utilidad común, con el consentimiento del Congreso Federal...”*

126.- *“Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación, no pueden celebrar tratados parciales de carácter político...”*

Por lo anterior se palpa que la solución general es la atribución de las relaciones internacionales al Estado “sin perjuicio de que en aquéllas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos puedan concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado”<sup>5</sup>

Los ejemplos citados llevan a varias conclusiones:

- No tiene sustento empírico la afirmación dogmática de que en un sistema federal las entidades federativas carecen en lo absoluto de capacidades internacionales, en especial para suscribir acuerdos regidos por el derecho internacional.
- Los países federales con alto nivel de desarrollo y diversidad, permiten limitadamente a sus entes subnacionales, negociar y concluir acuerdos internacionales.
- El *Treaty Making Power* o competencia para suscribir tratados concedida a las entidades federativas esta condicionado por límites objetivos, controlados por la federación en ejercicio de un *droit de regard* o derecho de supervisión.
- Como ámbito de acción del *jus tractati* se suele especificar las competencias legislativas que dentro del régimen federal en cuestión ejercen los estados.
- Como límites objetivos al ejercicio del *jus tractati* por entes territoriales subnacionales se señala la compatibilidad de su contenido con la política exterior o con las obligaciones internacionales contraídas con anterioridad por la Nación.

#### Mecanismos de derecho internacional y cooperación transfronteriza

Se refería párrafos antes que los Estados unitarios también llegan a autorizar a sus entes territoriales la conclusión de acuerdos internacionales; para conseguir ese objetivo interrelacionan instrumentos internacionales como convenios marcos y actos de derecho interno. Es digno de mencionarse el ejemplo del Consejo de Europa, que es el organismo general de cooperación política en Europa, en el que se suscribió la “Convención Marco Europea sobre la cooperación transfronteriza” el 21 de mayo de 1980.<sup>6</sup>

En dicha convención los Estados signatarios establecen un mecanismo en materia de cooperación transfronteriza, a efecto de que sus regiones puedan ejercer el *treaty making power* en aquellos ámbitos limitados de cooperación técnica. España y Francia especifican mediante declaraciones que los estados para conferir tal facultad a sus entes territoriales y controlar a la vez su ejercicio pueden utilizar la figura de los *umbrella agreements* o “acuerdos paraguas” que sirven de marco bilateral a países fronterizos, y por medio de los cuales se prevé un marco general y delimitado de cooperación, dentro de cuyos márgenes

tendrán la potestad sus regiones del *jus tractati* o *jus contrahendi*.

España y Francia celebraron en 1995 el convenio bilateral que hace operativa la autorización a sus entes territoriales para la conclusión de acuerdos internacionales de cooperación transfronteriza en la zona de los Pirineos.<sup>7</sup>

Cooperación transfronteriza.- El ámbito internacional donde la celebración de tratados entre entidades subestatales ha tenido mas desarrollo es justamente el de la cooperación transfronteriza. El hecho transfronterizo es la situación geográfica y política derivada de la contigüidad de 2 o más Estados. Los estados como sujetos de carácter territorial tiene límites espaciales conocidos como fronteras; su contacto se lleva a cabo mayoritariamente en fronteras terrestres.

El hecho fronterizo genera en el derecho internacional relaciones, derechos y obligaciones particulares que han suscitado con el paso de los siglos un contenido diferenciado. En el derecho internacional clásico de los siglos XVI al XIX se concibió a la frontera como una línea de separación o delimitación entre los Estados, mientras que a partir del siglo XX, sobre todo después de la segunda posguerra, a consecuencia de la intensificación de las relaciones y de la cooperación internacionales, la frontera es vista también como una zona de contacto y un ámbito de cooperación profundizada.

Entre los países que comparten fronteras surge de manera natural una cierta problemática que requiere la adopción y puesta en práctica de soluciones conjuntas.

La vecindad se desarrolla en una zona fronteriza o faja adyacente que involucra el territorio de al menos 2 estados. Históricamente la situación de vecindad ha traído aparejada la realización de ciertas prácticas redundantes en conferir a los entes subnacionales fronterizos capacidades intensificadas para la conclusión de acuerdos internacionalmente relevantes. Por sólo mencionar algunos casos esta el Acuerdo de 1960 sobre el Lago Constanza entre Suiza, Austria Baviera y Baden-Württemberg, entidades federativas las 2 últimas de Alemania; ó el Tratado de 1976 sobre Cooperación en materia de Planificación Regional entre Holanda y Westfalia del Norte (estado de Alemania).

Por último, deben mencionarse 2 mecanismos de derecho internacional que tratan de mitigar la negación del *jus tractati* a los estados; por un lado los acuerdos no normativos, y por otro lado los llamados organismos de animación.

Los acuerdos no normativos corresponden con la tendencia de la informatización de las relaciones internacionales, a partir de la cual han proliferado prácticas de cooperación internacional sin sujeción a los procedimientos formales de creación de normas interestatales. Los acuerdos no normativos son concluidos entre entidades subestatales y permiten el intercambio de información, el conocimiento y la consulta entre autoridades locales extranjeras. Los acuerdos no normativos canalizan la cooperación y las relaciones de vecindad, pero no producen derechos y obligaciones exigibles internacionalmente; su radio de acción suele ser el derecho interno de los estados participantes bajo la forma de contratos, ya sea de derecho público o derecho privado.

La otra modalidad de cooperación transfronteriza son los llamados organismo de animación, en los que sin constituirse formalmente una nueva persona o sujeto de derecho internacional, como sería una organización de cooperación, sin embargo, se da origen a una comunidad o grupo de trabajo que funge como instancia de coordinación y de compromiso entre las partes actuantes. Un vivo ejemplo de esa modalidad de cooperación en el marco de la vecindad es la "Comunidad de Trabajo de los Pirineos" constituida el 5 de noviembre de 1983 entre regiones circunvecinas de Francia y España en la zona fronteriza de los Pirineos. Se conformó la comunidad de trabajo, con base en un Acuerdo firmado por Comunidades Autónomas españolas y regiones francesas (Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rosillon) que abarcaba áreas de cooperación como el turismo, los transportes, la cultura y otras.<sup>8</sup>

Aunque los llamados organismos de animación no son organismos formalmente reconocidos, pueden llegar a ser vías eficaces de coordinación de acciones y de acercamiento mutuos para la solución de problemas conjuntos en el ámbito de la vecindad; sin embargo no representan o implican el ejercicio de competencias delegadas a las entidades federativas para la conclusión de tratados.

### **Propuesta para nuestro sistema constitucional**

México tiene alrededor de 4100 kilómetros de frontera terrestre con sus países vecinos; de los cuales 3100 son con Estados Unidos y casi 1000 al sur con Guatemala y Belice. 6 estados al norte y 4 estados al sur están involucrados en estas relaciones de vecindad. Pero al margen de las relaciones fronterizas, las entidades federativas tienen una cantidad exorbitante y en constante aumento de compatriotas que emigran peligrosamente para la búsqueda de condicio-

nes llevaderas de vida que nuestro país no ha podido proporcionar.

En nuestro país no se ignora que la conducción de la política exterior y las relaciones internacionales es una prerrogativa federal; sin embargo, tampoco pasa desapercibido que en multiplicidad de naciones federales se concede limitadamente y bajo escrutinio facultades a las entidades federales para celebrar acuerdos internacionalmente relevantes, por lo que no es verídica la afirmación de que nunca los entes territoriales subnacionales pueden actuar internacionalmente en los países federales. Luego entonces no hay ningún obstáculo de carácter teórico para que los estados cooperen para la solución conjunta de problemas con otros estados.

Ahora bien, desde el punto de vista político y pragmático, es digno de advertirse que en nuestro sistema constitucional las entidades federativas se han visto lamentablemente impedidas para la conclusión de diversos acuerdos de cooperación técnica que son inocuos para la política exterior y no comprometen la unidad del Estado Mexicano, ni el pacto federal, y que en contrapartida si permitirían a los estados salir del inmovilismo a que están actualmente confinados. Incluso hay rubros donde sin duda alguna sería más eficaz la expectativa de una negociación conducida por los estados que por la Federación.

De hecho, anticipándonos a las críticas tradicionales, en el sentido de que la concesión de esta competencia a los estados para celebrar ciertos acuerdos internacionales, constituiría una amenaza para el pacto federal, cabe puntualizar que en los Estados donde se ha adoptado esta institución nunca se ha puesto en entredicho la subsistencia del pacto federal y sí en cambio se ha contribuido a la solución ágil de problemas con, más eficacia que una instancia central.

En cualquier caso hay que prevenir sobre 2 objeciones que injustamente pueden ser enderezadas contra esta propuesta de reforma. Por un lado, los acuerdos que podrían celebrar los estados sólo son de cooperación técnica y no de contenido político, por lo que en el mejor de los casos es aventurada o arbitraria la crítica de que atentan contra la unidad del Estado. La segunda consideración tiene que ver con el hecho de que el ejercicio de la competencia a cargo de los gobernadores está en última instancia a la aprobación que del Senado, por lo que cualquier acuerdo que exorbite los límites impuestos o que despierte suspicacias para la cámara de representación territorial, será desaprobado por el Senado de la República.

Por lo anterior, se propone en la iniciativa que las entidades federativas tengan un jus tractati o competencia para concluir acuerdos, limitada en cuanto a la materia y naturaleza del acuerdo, y además sujeta a la aprobación o ratificación definitiva del Senado, constituido como órgano de control.

Las propuestas incidirán en el texto de los artículos 76, 117 y 118 de la Constitución federal atinentes a la celebración ó aprobación de tratados.

En atención a todos los argumentos y consideraciones que anteceden se propone ante esta soberanía la siguiente

**Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 76, fracción I, y 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de capacidad de las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza.**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 76 fracción I, 117 fracción I constitucionales, para quedar como sigue:

76.- “Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, **así como los acuerdos de cooperación técnica suscritos por las entidades federativas en el estricto ámbito de sus competencias legislativas.**

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado. **Podrán celebrar con la aprobación del Senado acuerdos de cooperación en materia de ciencia y tecnología, cultura, económicos, turísticos y todos aquellos que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y promuevan el desarrollo.**

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

#### Artículo Transitorio

**Único.-** Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas:

1 Ruiz, Eduardo; *Derecho constitucional*; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 1978; segunda edición de 1902; pág. 368.

2 Remiro Brotóns, Antonio, *et al*; *Derecho internacional*; editorial McGraw Hill; Madrid 1997; pág. 179.

3 *Enciclopedia Jurídica Mexicana*; Instituto de Investigaciones Jurídicas; editorial Porrúa; Tomo I; México, 2002; pág. 217.

4 Brotóns; *op. cit.*; pag. 190

5 Pastor Ridruejo, J. A.; *Curso de derecho internacional*; editorial Tecnos; Madrid 2001; pág. 114.

6 Pastor Ridruejo, J. A.; *op. cit.*; pág. 356.

7 Brotóns Remiro; *op. cit.*; pág. 569.

8 Ridruejo Pastor; *Op. Cit.* pag. 357 y sigs.

Dip. Fernando de las Fuentes Hernández (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

#### **96.-*Iniciativa que adiciona el Capítulo III al Título Séptimo del Código Penal Federal, para establecer delitos relacionados con la manipulación genética y la clonación de seres humanos, a cargo de la diputada Maki Esther Ortiz Domínguez, del grupo parlamentario del PAN***

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a través de la suscrita diputada Maki Esther Ortiz Domínguez, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 Constitucional y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Honorable Cámara, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se adiciona un Capítulo III al Título Séptimo del Código Penal Federal para tipificar delitos relacionados con la manipulación genética y la clonación humana, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de motivos**

El desarrollo de la biología molecular ha llevado al ser humano a plantearse retos científicos cimentados en la idea del progreso y con la promesa de atender diversas afectaciones a la salud. En este marco resalta la idea de llevar a cabo la clonación de seres humanos.

Esta consideración debatida y reprobada en muchos países, plantea la posibilidad de reproducir seres humanos mediante la transferencia de material nuclear de una célula somática en un óvulo enucleado. Sin la presencia de los dos gametos: el óvulo y el espermatozoide, se crea un embrión con el potencial de convertirse en un ser humano, réplica prácticamente idéntica al donador.

En su acepción terapéutica, se crea un embrión mediante la misma técnica con la finalidad de disponer de modelos de enfermedades humanas; producir a bajo costo proteínas para su posible uso terapéutico; suministrar órganos o tejidos para trasplantes.

En este caso, el embrión creado no podrá llegar a concluir su formación ya que será destruido para lograr los fines descritos. Al embrión humano clonado se le interrumpe su desarrollo para poder utilizarlo como fuente de “precioso” material biológico, a fin de “reparar” tejidos u órganos generados en un individuo adulto.

La clonación humana para cualquiera de sus finalidades trastoca no solo los valores sociales, sino las leyes nacionales basados en el respeto a los derechos y la tutela del bien máspreciado: la vida. Cabe la pregunta: ¿sería lícito tener un hijo para utilizarlo como donante de médula ósea con el fin de salvar la vida a un hermano con leucemia?

Manipular a un ser humano en sus primeras fases vitales a fin de obtener material biológico necesario para experimentación de nuevas terapias, llegando así a matar a ese ser humano, contradice abiertamente el fin que se busca: salvar una vida o curar enfermedades de otros seres humanos.

A la par, hay que considerar que la técnica no está lo suficientemente desarrollada para clonar seres humanos, por lo que el riesgo de abortos es altísimo, al igual que la posibilidad de que se presenten malformaciones en el ser clonado.

El derecho comparado muestra experiencias en la legislación penal de países como España, Alemania, entre otros.

En este contexto, el objetivo de la presente iniciativa es contribuir a establecer las normas que restrinjan los abusos que pueden darse en la clonación de seres humanos y que han sido ampliamente debatidos en los círculos académicos, de bioética, gobiernos y parlamentos alrededor del mundo. La propuesta que someto a este honorable pleno

contiene la adición un Capítulo III al Título Séptimo del Código Penal Federal a fin de tipificar el delito de clonación humana.

El artículo propuesto prohíbe la creación intencional de un embrión humano por clonación. Con esta medida buscamos tutelar la vida al no permitir que un embrión humano sea creado para ser utilizado con fines terapéuticos o reproductivos.

En el mismo artículo se prevé la prohibición de transferir al útero un embrión que no sea el producto de un espermatozoide y un óvulo, con esta medida se pretende castigar quien utilice la clonación para generar un nuevo ser humano, así como, prohibir la generación de quimeras o híbridos que involucren al ser humano con especies diferentes al mismo.

Nuestra Constitución tutela la vida, protege la salud y prohíbe la discriminación por cualquier motivo o condición. En el derecho a la vida se fundan los demás derechos, nada sirve al ser humano garantizarle la protección de todos los bienes jurídicos si no se protege la vida humana.

La tutela de este derecho lleva aparejada el respeto a la dignidad humana, su salud e integridad física y moral. Esto significa concebir al ser humano como único e irrepetible, con un patrimonio genético inalterable.

Cabe destacar que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados en la LIX Legislatura presentó una iniciativa que adiciona los artículos 100-Bis y 100-Ter y reforma el artículo 465 de la Ley General de Salud, para prohibir la clonación de seres humanos sin importar el fin para que se utilice. Asimismo, preocupado por ofrecer alternativas efectivas que no recurren a la manipulación y destrucción de embriones humanos, presentó la iniciativa que reforma la Ley General de Salud, para fomentar la investigación clínica y básica de las células estaminales del adulto y del recién nacido.

En consideración de lo expuesto, en nombre del grupo parlamentario de Acción Nacional me permito someter a la Cámara de Diputados la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un Capítulo III al Título Séptimo del Código Penal Federal**

**Artículo Único.** Se adiciona un Capítulo VI Bis al Título Decimonoveno, denominado “Clonación Humana”.

## **Título Decimonoveno Delitos contra la Vida y la Integridad Corporal**

### **Capítulo VI Bis Clonación Humana**

**Artículo 334 Bis.** Se entenderá por clonación humana: la introducción de material nuclear de una célula somática humana dentro de un oocito, fertilizado o sin fertilizar cuyo núcleo haya sido removido o inactivado para producir un organismo vivo en cualquier etapa de su desarrollo, independientemente del fin para el cual se utilice.

**Artículo 334 Ter.** A quien de manera intencional, utilizando cualquier técnica disponible, genere un embrión humano clonado, será sancionado con pena de 3 a 8 años de prisión.

**En la misma pena incurrirá quien transfiera al útero de una mujer un embrión que no provenga de un espermatozoide y de un óvulo humanos o cuando éstos o aquél hayan sido intervenidos antes de su implantación.**

### **Transitorios**

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

México, DF, a 28 de abril de 2005.— Dip. Maki Esther Ortiz Domínguez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con opinión de la Comisión de Salud.**

**97.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Jorge Martínez Ramos, del grupo parlamentario del PRD**

El suscrito, Jorge Martínez Ramos, diputado federal a la LIX Legislatura e integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona con un artículo 102 Bis la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con un artículo 9 Bis la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se reforma la fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la fracción XIX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El pasado martes 19 de abril de 2005, presentamos a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática una iniciativa por la que se reforman diversas disposiciones constitucionales para crear las figuras del Defensor del Pueblo y el Amparo Social.

La iniciativa que hoy ponemos a la consideración de éste pleno, propone complementar la iniciativa antes mencionada en las respectivas leyes secundarias.

### **De las modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

Consideramos que los procedimientos de designación tanto del titular, así como de los integrantes del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo son fundamentales para garantizar su independencia y su autonomía.

Actualmente, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, establece que el nombramiento de su Presidente, de los integrantes del Consejo Consultivo, así como la sustitución de los mismos, se realice mediante un

procedimiento en el cual la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República a través del mecanismo de la auscultación selecciona a éstos y presenta al Pleno las propuestas para su elección, sin embargo, no existe una regulación adecuada en el marco jurídico del Congreso para desahogar este procedimiento.

Aunado a lo anterior el debate de fondo sigue pendiente en cuanto a una mayor participación de la sociedad civil y de los organismos defensores de los derechos humanos en el proceso de propuesta y selección tanto del Presidente como de los integrantes del Consejo Consultivo, ya que ante la ausencia de una regulación adecuada es que su participación ha sido hasta el momento meramente testimonial.

En este orden de ideas, y para que la autonomía de las funciones del Consejo Consultivo tenga en los hechos el sentido de ser un órgano colegiado de control interno de la Defensoría del Pueblo, cuya autoridad provenga de su carácter ciudadano e independiente con calidad moral en sus integrantes, es que proponemos establecer un procedimiento claro y transparente para el nombramiento de los integrantes del Consejo Consultivo, así como del titular de la Defensoría del Pueblo, en el que puedan ser escuchados todos los grupos sociales que legítimamente persiguen la defensa y protección de los derechos fundamentales y colectivos.

Consideramos necesario que las personas que sean propuestas y cumplan con los requisitos de ley para ser titular del organismo o para formar parte del Consejo Consultivo de la Defensoría del Pueblo, comparezcan y sean escuchadas en la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, la cual decidirá en consecuencia a quienes someter a la aprobación del pleno.

### **De las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Actualmente, nos enfrentamos ante una problemática que se agrava día con día ya que es un hecho recurrente la conducta omisa y evasiva de algunas autoridades que aceptan formalmente las recomendaciones de la CNDH, pero no cumplen con el compromiso de iniciar los procedimientos administrativos de sanción o las denuncias que les correspondería hacer ante el Ministerio Público. Todavía hoy día hay autoridades que ante los señalamientos del *ombudsman* reaccionan promoviendo descalificaciones y denostando a esta institución nacional.

El incumplimiento de las recomendaciones de la CNDH es uno de los temas pendientes en materia de respeto a los derechos humanos, para dar un ejemplo del Informe de Actividades de ese organismo correspondiente del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2002, se desprende que de las 49 recomendaciones emitidas en ese año, sólo cinco se cumplieron de manera total y satisfactoria.

Ante tal situación, proponemos dotar de facultades de control al Poder Legislativo, para hacer comparecer a autoridades en caso de incumplimiento de una recomendación emitida por el Defensor del Pueblo, ante tal negativa, debe hacerse del conocimiento a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con la finalidad de que las comisiones respectivas citen a los funcionarios o a las autoridades responsables con el objeto de que expliquen las razones de su conducta o justifiquen su omisión.

### **De las reformas a las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

Cualquier acto del poder público que no es fundado ni motivado es, por sólo ese hecho, arbitrario, por lo que la autoridad o el servidor público al no dar cumplimiento a una recomendación por violaciones a los derechos humanos fomentan la impunidad.

Por ello, proponemos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que éstos al aceptar o desechar una recomendación del Defensor del Pueblo deberán fundar y motivar las razones de su cumplimiento u omisión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a definido en su jurisprudencia\* que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que se debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que deben de señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Pero además, la fundamentación y motivación de los actos de autoridad debe darse también para los actos discrecionales, ya que cuando la autoridad al realizar estos actos no lo hace con una potestad limitada, ya que la autoridad o el

servidor público debe sujetarse a determinados principios o límites, aun más tratándose de los derechos de la persona humana.

Por lo antes expuesto y fundado, sometemos a esta soberanía la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona con un artículo 102 Bis la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y con un artículo 9 Bis la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y se reforman la fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la fracción XIX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

**Artículo Primero.** Se adiciona con un artículo 102 bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 102 Bis.**

**1. Compete al Senado de la República, o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, nombrar a las y los integrantes del Consejo Consultivo y al Titular de la Defensoría del Pueblo en los términos del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**2. El procedimiento para el nombramiento de las y los consejeros integrantes del Consejo Consultivo y del Defensor del Pueblo, se sujetará a lo siguiente:**

**a) La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, emitirá una Convocatoria a organismos no gubernamentales, asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos de la persona humana, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales e intereses difusos y en general, a las entidades, instituciones y personalidades que se estimen convenientes para que presenten propuestas a efecto de cubrir las vacantes.**

**b) La recepción de propuestas se hará en un plazo de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga pública la convocatoria respectiva.**

**c) Cumplido dicho plazo, las propuestas recibidas se mandarán publicar en al menos dos de los diarios de**



mayor circulación nacional, a fin de que los interesados puedan aportar mayores elementos de juicio.

d) Después de cinco días de publicadas las propuestas se cerrarán la recepción de opiniones y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, citará a comparecer a los ciudadanos que cumplan con los requisitos para tal efecto, con el objeto de que aporten mayores elementos.

e) Después de siete días de haber concluido el período de comparecencias de las y los candidatos propuestos, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá emitir su dictamen, el cual será sometido al Pleno de la Asamblea para la aprobación en su caso, y de conformidad a lo que establece el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Para el caso de las ratificaciones o sustitución de las y los consejeros miembros del Consejo Consultivo, así como del titular de la Defensoría del Pueblo se sujetarán también al procedimiento anteriormente descrito.

g) El cargo de miembro del Consejo tendrá carácter honorario, con excepción del de su Presidente.

**En ningún caso, la integración del Consejo excederá de 60% de personas del mismo sexo.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un artículo 9 Bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 9 Bis.** En los casos en que los funcionarios de la Administración Pública Federal, Centralizada o Paraestatal no acepten una recomendación de la Defensoría del Pueblo, aún después de haberseles hecho las precisiones necesarias o cuando no se haya cumplido satisfactoriamente alguna, el Defensor del Pueblo podrá dar vista a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión, a fin de que las comisiones respectivas de ambas Cámaras, citen a los funcionarios o a las autoridades responsables con el objeto de que expliquen las razones de su conducta o justifiquen su omisión;

**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 47.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las Fuerzas Armadas:

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados **por la Defensoría del Pueblo**, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan, **asimismo para efectos de aceptar o desechar una recomendación deberán fundar y motivar las razones de su cumplimiento u omisión.**

**Artículo Cuarto.** Se reforma la fracción XIX del artículo 80. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 80.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. a XVIII. ...

XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados **por la Defensoría del Pueblo**, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan, **asimismo para efectos de aceptar o desechar una recomendación deberán fundar y motivar las razones de su cumplimiento u omisión.**

#### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Cuando falten cuarenta y cinco días para la conclusión del período para el que fueron nombrados las y los integrantes del Consejo Consultivo o el titular de la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, o en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, emitirá la Convocatoria a

la que hace referencia el inciso a) del numeral 2 del artículo 102 bis de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.** Al entrar en vigor estas reformas, las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado a más tardar noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Nota:**

\* **Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000. Tomo III, tesis 40, páginas 46 y 47.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 28 días del mes de abril de 2005.— Dip. Jorge Martínez Ramos (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

**98.- «Iniciativa que reforma diversos artículos de la Ley de Aguas Nacionales, a cargo del diputado Jorge Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM**

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre a solicitar se turne a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley.

### Exposición de Motivos

A partir de la presente administración, el tema del agua ha sido considerado como un asunto de seguridad nacional; su administración, distribución y conservación es motivo de constantes opiniones encontradas, tanto a nivel nacional como internacional.

Aunque la problemática en torno al agua es compleja, esta podría resumirse en un problema de cantidad y de calidad.

El agua es un recurso natural cada vez más escaso, su disponibilidad se ha visto dramáticamente reducida como consecuencia, entre otras cosas, de la explotación de mantos acuíferos por arriba de su capacidad de recarga, lo que ha llevado a los centros de población a buscar y traer el agua de lugares cada vez más distantes.

De acuerdo con las “Estadísticas del Agua en México, 2004” publicadas por la Comisión Nacional del Agua<sup>1</sup> (CNA), de los 653 acuíferos identificados en el territorio nacional, 102 se encuentran actualmente sobre explotados<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, el problema se agrava por la irregular disponibilidad media natural de agua per cápita, la cual es considerablemente mayor en el sureste mexicano, cuando en el resto del país se localiza la mayor parte de la población y se genera más de tres cuartas partes del producto interno bruto nacional.

Por otro lado, tenemos al problema de la calidad del agua, es decir, su aptitud para ser utilizada en actividades productivas o para consumo humano.

De acuerdo con cifras de la CNA<sup>3</sup>, del total de aguas superficiales monitoreadas hasta 2002, alrededor del 4.7% y 3.4% se encuentra contaminada, dependiendo del parámetro utilizado para medir la contaminación (demanda bioquímica o química de oxígeno, respectivamente).

La contaminación de los cuerpos superficiales es causada primordialmente por las descargas de contaminantes provenientes actividades agrícolas, centros urbanos y actividades industriales.

Para prevenir y controlar la contaminación de dichos cuerpos, en enero de 1997 se expidió la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, la cual establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas a

cuerpos receptores de jurisdicción nacional; esta norma constituye una piedra angular en la conservación de la calidad de las aguas nacionales.

Dicha norma oficial estableció un primer plazo de cumplimiento, para cuyo vencimiento a finales de 1999, la mitad de las descargas no municipales y tres cuartas partes de las municipales (provenientes de los organismos locales encargados de prestar el servicio de agua potable y alcantarillado) incumplieron con los límites máximos permisibles de contaminantes en sus descargas.<sup>4</sup>

El incumplimiento de los organismos locales se ha convertido en la regla general ante la falta de aplicación de la normatividad ambiental por parte de la CNA, quien hasta antes de las recientes reformas a las Ley de Aguas Nacionales<sup>5</sup>, era la única autoridad competente en la materia.

Un caso ilustrativo de esta situación lo constituye el expediente de hechos elaborado por la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte<sup>6</sup> (CCA), con motivo de la petición ciudadana relativa a la contaminación del río Magdalena en el estado de Sonora.<sup>7</sup>

En dicha petición una asociación civil mexicana denunció omisiones por parte del gobierno mexicano en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, derivadas de la presunta descarga de aguas residuales sin tratamiento previo al río Magdalena de tres municipios ubicados en el estado de Sonora.

En el expediente de hechos formulado con motivo de esta petición ciudadana, la CCA concluyó que “La información recabada para este expediente de hechos indica que a partir de la entrada en vigor del ACAAN, el 1º. de enero de 1994, la CNA no ha realizado ningún acto de aplicación de la legislación sobre prevención y control de la contaminación del agua en cuestión respecto de los municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana.”<sup>8</sup>

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) en su momento atribuyó la falta general de aplicación de la ley a un posible conflicto de interés por parte de la CNA:

“Considerando que la misma CNA es quien promueve la construcción de obras para mitigar la contaminación de las aguas, surge un conflicto de intereses en cuanto a que actúa como promotor de estas obras y a la vez tiene a su cargo funciones de inspección del cumplimiento de la normatividad relacionada”.<sup>9</sup>

Para dar solución a la problemática derivada de ese probable conflicto de interés, la propia Cofemer sugirió lo siguiente:

“Como posible solución a este conflicto de intereses, y para verificar el correcto cumplimiento de la legislación en materia de contaminación de aguas, sería conveniente analizar la posibilidad de que estas funciones sean desempeñadas por la Profepa. Esto es congruente con la visión de que en el largo plazo la CNA será un ente meramente normativo.”<sup>10</sup>

La transferencia de las facultades en materia de inspección y vigilancia de las descargas de aguas residuales a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) fue un controvertido tema en las discusiones que precedieron a las reformas a la Ley de Aguas Nacionales, el cual fue parcialmente resuelto mediante el otorgamiento de algunas atribuciones a la Profepa.

Posteriormente, el tema volvió a manifestarse en la voz de algunos ponentes durante los foros de consulta en materia ambiental llevados a cabo por la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados, en donde se sugirió nuevamente que las facultades de inspección y vigilancia pasaran a la Profepa.

Es así que la presente iniciativa reforma diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, confiriendo a la Profepa las facultades de inspección, vigilancia y sanción en materia de descargas de aguas residuales, buscando de esta forma una efectiva aplicación de la normatividad ambiental.

De este modo se da por terminado el presunto conflicto de intereses de la CNA, mismo que presumiblemente es causa principal de la falta de aplicación efectiva de la ley a las descargas municipales de aguas residuales, en perjuicio de la preservación de la calidad de nuestras aguas nacionales y de la hacienda pública federal.<sup>11</sup>

Así también se es congruente con el resto de la regulación ambiental federal, cuya vigilancia corresponde al órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales especializado en inspección y vigilancia ambiental (Profepa); resulta difícil comprender las razones por las que las descargas de aguas residuales deban estar exentas de vigilancia por parte de Profepa, a diferencia de las demás materias ambientales federales.

Por otra parte y con la finalidad de procurar la uniformidad y coherencia de la terminología empleada en la legislación ambiental federal, la presente iniciativa reforma la definición de “servicios ambientales”, de forma tal que se cuente con un único término tanto en esta ley como en las Leyes Generales de Vida Silvestre y Desarrollo Forestal Sustentable.

Asimismo, se deroga la definición de “persona física o moral”, por ser innecesaria y estar fuera de contexto.

Con la finalidad de que la autoridad administrativa cuente con una mejor herramienta legal para el desempeño de sus funciones, la presente iniciativa adiciona la Ley de Aguas Nacionales con la figura de la “flagrancia administrativa”, por virtud de la cual le será posible a la autoridad ambiental circunstanciar faltas administrativas en aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos cometiendo actos contrarios a la ley.

Por último, la presente iniciativa ajusta los montos de las multas administrativas con objeto de llegar a un máximo de 50,000 veces el salario mínimo general vigente, buscando de esta forma desincentivar la comisión de conductas infractoras.

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto el suscrito diputado, respetuosamente somete a la consideración de esta H. Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman la fracción XLIX del artículo 3; el penúltimo párrafo del artículo 29 BIS 2; la fracción IV del artículo 86; la fracción XI del artículo 88 Bis; el artículo 95; la fracción I del artículo 112 Bis; el primer párrafo del artículo 119; el párrafo primero y las fracciones I, II y III del artículo 120; el primer y tercer párrafo del artículo 124; se adicionan la fracción V Bis al artículo 14 BIS 4; un segundo párrafo al artículo 47 Bis; la fracción XI Bis al artículo 88 Bis; el artículo 118 Ter dentro del Título Décimo; y se deroga la fracción XLI del artículo 3; los párrafos segundo y cuarto del artículo 124; todos de la Ley de Aguas Nacionales.**

**Artículo Único.-** Se **reforman** la fracción XLIX del artículo 3; el penúltimo párrafo del artículo 29 BIS 2; la fracción IV del artículo 86; la fracción XI del artículo 88 BIS; el artículo 95; la fracción I del artículo 112 BIS; el primer párrafo del artículo 119; el párrafo primero y las fracciones I, II y III del artículo 120; el primer y tercer párrafo del artículo 124; se **adicionan** la fracción V BIS al artículo 14

BIS 4; un segundo párrafo al artículo 47 BIS; la fracción XI BIS al artículo 88 BIS; el artículo 118 TER dentro del Título Décimo; y se **deroga** la fracción XLI del artículo 3; los párrafos segundo y cuarto del artículo 124; todos de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. a XL. [...]

XLI. Derogada.

XLII a XLVIII. [...]

XLIX. Servicios ambientales: Los beneficios de interés social que se generan o se derivan de los elementos naturales, de los ecosistemas y sus componentes y de la biodiversidad, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos y la formación, protección, recuperación y control de la erosión del suelo, entre otros.

XLX a LXVI [...]

**Artículo 14 Bis 4.** Para los fines de esta Ley y sus reglamentos, son atribuciones de “la Procuraduría”:

I. a V. [...]

V BIS. La inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales, de los distintos usos y usuarios.

VI. [...]

**Artículo 29 Bis 2.** [...]:

I. a V. [...]

En el caso que prevé la fracción III, la suspensión durará hasta que el concesionario o asignatario acredite que han cesado los actos que le dieron origen, caso en el que, “la Procuraduría” reiniciará sus facultades de inspección y verificación y “la Autoridad del Agua” reiniciará sus facultades de medición.

[...]

**Artículo 47 Bis.** [...]

En la promoción de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, la “Autoridad del Agua” se auxiliará del sistema de incentivos que al efecto se establezca.

**Artículo 86.** [...]:

I. a III. [...]

IV. Establecer las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales, de los distintos usos y usuarios, que se generen en:

[...]

**Artículo 88 Bis.** [...]:

I. a X. [...]

XI. Permitir al personal de “la Autoridad del Agua” conforme a sus competencias, la realización de:

a. La lectura y verificación del funcionamiento de los medidores u otros dispositivos de medición, y

b. La instalación, reparación o sustitución de aparatos medidores u otros dispositivos de medición que permitan conocer el volumen de las descargas.

XI BIS. Permitir al personal de “la Procuraduría”, conforme a sus competencias, la realización de:

a. La inspección y verificación de las obras utilizadas para las descargas de aguas residuales y su tratamiento, en su caso, y

b. El ejercicio de sus facultades de inspección, comprobación y verificación del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos, así como de los permisos de descarga otorgados.

XII. [...]

**Artículo 95.** “La Procuraduría” en el ámbito de la competencia federal, realizará la inspección y vigilancia de las descargas de aguas residuales con el objeto de verificar el cumplimiento de la Ley. Los resultados de dicha inspección y vigilancia se harán constar en acta circunstanciada, producirán todos los efectos legales y podrán servir de base para que “la Procuraduría”, “la Comisión” y las depen-

dencias de la Administración Pública Federal competentes, puedan aplicar las sanciones respectivas previstas en la Ley.

**Artículo 112 Bis.** [...]:

I. Privilegiar la gestión de la demanda, al propiciar el uso eficiente del agua, la racionalización de los patrones de consumo, incentivar el reúso y, en su caso, inhibir actividades que impongan una demanda excesiva;

II. a IV. [...]

**Artículo 118 Ter.** Para la práctica de actos de inspección y vigilancia, “la Autoridad del Agua” y “la Procuraduría” deberán observar lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y supletoriamente en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a esta Ley o a las disposiciones que deriven de la misma, o cuando después de realizarlos, sean perseguidos materialmente, o cuando alguna persona los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentre en posesión de los objetos relacionados con la conducta infractora, el personal debidamente identificado como inspector deberá levantar el acta correspondiente y asentar en ella, en forma detallada, esta circunstancia, observando en todo caso, las formalidades previstas para la realización de actos de inspección.

**Artículo 119.** “La Autoridad del Agua” o “la Procuraduría”, según corresponda, sancionarán conforme a lo previsto por esta Ley, las siguientes faltas:

[...]

**Artículo 120.** Las faltas a que se refiere el Artículo anterior serán sancionadas administrativamente por “la Autoridad del Agua” o “la Procuraduría” con multas que serán equivalentes a los siguientes días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción, independientemente de las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Bienes Nacionales y Ley Federal de Metrología y Normalización y sus reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas, el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables en la materia:

I. 1,000 a 3,750, en el caso de violación a las fracciones XVI y XXIV;

II. 3,751 a 12,500, en el caso de violaciones a las fracciones VI, X, XVIII y XXI, y

III. 12,501 a 50,000, en el caso de violación a las fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XIX, XX, XXII y XXIII.

[...]

[...]

[...]

**Artículo 124.** Contra los actos o resoluciones definitivas de “la Autoridad del Agua” o de “La Procuraduría” que causen agravio a particulares, se podrá interponer el recurso de revisión. Para ello se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al Director General de “la Comisión”, en los casos establecidos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o al Director General del Organismo de Cuenca competente.

Los recursos contra actos o resoluciones que se emitan en materia fiscal conforme a la presente Ley, serán resueltos en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su reglamento.

### Transitorio

**Único:** El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial.

#### Notas:

1 Página 38 de la versión electrónica del documento disponible en [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx).

2 Se considera que un acuífero está sobreexplotado cuando la extracción es superior al menos en un 10% a su recarga.

3 Páginas 45 y 46 del documento “Estadísticas del Agua, 2004”.

4 Las cifras fueron tomadas del documento “Situación de la gestión gubernamental y del marco regulatorio en materia de aguas

nacionales”, elaborado por la Comisión Federal sobre Mejora Regulatoria a finales del 2000.

5 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004.

6 La Comisión para la Cooperación Ambiental es un órgano trilateral creado al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el cual complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

7 La versión electrónica del documento se encuentra disponible en español en la siguiente dirección: [www.cec.org/files/pdf/sem/97-2-FFR\\_es.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/sem/97-2-FFR_es.pdf)

8 Página 7.

9 “Situación de la gestión gubernamental y del marco regulatorio en materia de aguas nacionales”, p. 6.

10 Ídem.

11 De conformidad con la Ley Federal de Derechos, aquellas personas cuyas descargas rebasen los límites máximos permisibles ahí establecidos, están obligados al pago de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 26 días del mes de abril del 2005.— Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Recursos Hidráulicos.**

**99.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, a cargo del diputado Jaime Fernández Saracho del grupo parlamentario del PRI**

Con fundamento a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 V 56, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete al pleno de esta H. soberanía; decreto que reforma y adiciona los siguientes artículos: **se reforman** los artículos 1, 2, 3, en sus fracciones de la I a la XIII; 4, 5, 6, la fracción I del artículo 7, 9, 10, 11, 30, la fracción VII del artículo 37, 39, 51, 68, 69, 71, 80, 81, 85, 98, 103, 113 V 151. Asimismo **se adicionan:** al artículo 1 un segundo párrafo, al artículo 2 las fracciones XIV a la XXVI y un último párrafo, un artículo 6 Bis, una fracción III al artículo 76, un segundo párrafo al artículo 95, un segundo párrafo al artículo 97, una fracción VII al artículo 107 y un segundo párrafo al artículo 112; y un Capítulo XI, denominado *De los Mexicanos en el Extranjero*, que contiene los artículos 158, 159 V 160; todos de la **Ley General de Población**. De conformidad a la siguiente

### Exposición de Motivos

Reconocer nuestras fortalezas y debilidades en el presente, para prever y planificar con certidumbre respecto a los retos y perspectivas que habrá de enfrentar nuestro país en el siglo XXI en materia de Población y desarrollo, es sin duda un esfuerzo que obliga a reconocer las implicaciones y consecuencias de la globalidad, y sus repercusiones en los movimientos migratorios internos y externos que inciden en los fenómenos inherentes a la población.

Las interconexiones y cada vez mayor dependencia en la macroeconomía mundial, las comunicaciones, los sistemas financieros, los impactos sociales por las diversas secuelas del crimen organizado generados en escala internacional que trastocan las conductas en las comunidades rurales y urbanas al interior de las naciones, o bien, las alteraciones al ecosistema por la contaminación generadora de cambios climáticos globales; son sólo algunas de las problemáticas que enfrentan aún, países como el nuestro, por la dificultad de mantenimiento en su infraestructura instalada, derivada de los escasos recursos financieros para desarrollarla al nivel de los llamados países del primer mundo en un corto plazo, para incidir en el desarrollo sustentable y la calidad de vida de la población.

Las alternativas han sido planteadas desde nuestra condición de Estado emergente, donde las prioridades y recursos tienden a paliar las necesidades del desarrollo social al destinarlos primordialmente en el combate a la pobreza desde la óptica del crecimiento demográfico, por lo que en una evaluación objetiva, se tiene que reconocer que el esfuerzo que se realiza no logra impactar plenamente en los indicadores de bienestar general y por el contrario, aun estamos alejados de los indicadores universales mínimos relativos a la calidad de vida.

Una visión retrospectiva hacia los últimos treinta años de nuestra historia reciente, nos permite vislumbrar que tan acertivo resultó el diagnóstico en torno a las perspectivas planteadas para el México de hoy, pero lo más importante, se nos brinda la posibilidad de reorientar la política nacional de desarrollo en materia de población, mis acorde a los fenómenos demográficos al inicio de siglo XXI.

En la actualidad contamos con mejores herramientas e Instituciones que hacen posible determinar, prospectivamente, los objetivos deseables optimizando los recursos con que hoy contamos, generando una cultura de su uso racional.

**El factor económico.-** La inserción de México en la macroeconomía global a principios de los años ochenta del siglo pasado, tiene ahora un balance desalentador. Las Reformas Estructurales, impulsadas en esos años nos han alejado del crecimiento económico sostenido, con un avance mínimo en la economía, registrando en las dos últimas décadas una tasa acumulada de 7.3%, situación que prevalece en los primeros cuatro años del siglo XXI, donde la tasa media anual es menor al 0.5%.

Las políticas económicas aplicadas no dieron los resultados esperados, pues si bien desde los últimos tres años del siglo XX a la fecha se ha logrado un control macroeconómico estable, el crecimiento es muy mínimo, y los niveles de bienestar obtenidos hasta antes de estas reformas ahora son capitalizados por otros países, sobre todo del continente asiático.

En tanto, las remesas de recursos frescos que llegan al país, provenientes en su gran mayoría de los emigrantes mexicanos radicados en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque destinadas en principio a la subsistencia familiar, estas ya tienen implicaciones macroeconómicas, que en su conjunto representan actualmente la segunda fuente de ingresos de divisas al país; al confrontarlas con

las exportaciones petroleras, los ingresos por turismo e inversión extranjera directa.

Un dato que llama la atención es que mientras en los citados rubros económicos en los últimos años tienden a una caída en ingresos entre 1990 y 2003, los ingresos familiares han incrementado su participación porcentual con una mayor tasa de crecimiento. Reportando un 13.8 % más que en 1990, en tanto las exportaciones petroleras lo hicieron en un 4.8%; la inversión extranjera directa en 11.5%, y en turismo un 5.3%.

Lo anterior obliga a plantear como una alternativa de desarrollo la inversión dirigida de estos recursos, estimulando la coparticipación de los mexicanos en el extranjero, planteada, en primera instancia, para el desarrollo regional de las Entidades Federativas y Municipios con rezagos abajo del promedio nacional, implementando programas gubernamentales de fomento a proyectos específicos, con la coordinación Federal, Estatal y Municipal en corresponsabilidad y participación de recursos financieros.

En el año 2003, el flujo total de estos recursos ascendió a 13 mil 396.2 millones de dólares, siendo los mayores receptores los estados de: Michoacán, Jalisco, Guanajuato, estado de México y el Distrito Federal siendo extensivo a la mayoría de los estados, por lo que la presente Iniciativa va encauzada a dar respuestas a estas nuevas necesidades y demandas de los emigrados en el extranjero y sus familias en nuestro país, planteando alternativas para el desarrollo regional sustentable.

**El factor demográfico.-** Para el desarrollo sostenido y crecimiento económico de una nación, la población tiene una importancia social definitiva, proporcionar bienestar y calidad de vida históricamente ha correspondido al Estado generar las condiciones para su consecución y, en países como el nuestro, incidir en la rectoría económica para establecer el equilibrio entre la compensación social y la distribución de la riqueza, que constituyen una obligación que los Gobiernos en sus diversos niveles deben procurar teniendo como premisa la plena justicia social.

Lograr el desarrollo equilibrado y con equidad del conjunto de individuos que conforman la población en México; la diversidad en formas de ser, de sentir y pensar, constituyen el reto de lograr la unidad en la diversidad. La coexistencia de gobiernos compartidos, emanados de diversas fuerzas

políticas, no deben ser impedimentos para la aplicación de políticas públicas con visión de Estado, atendiendo al bien supremo del beneficio colectivo universal.

La perspectiva de género así como la consolidación del respeto e inclusión de grupos vulnerables constituyen un reclamo social a sus derechos, estos grupos se encuentran dispersos en casi todo el territorio nacional, donde incluso, como es el caso de las comunidades autóctonas tienen diferentes necesidades de atención, lo que hace ver la dimensión de la problemática y dificultad de recursos para su atención, por tanto los esfuerzos deben ser coordinados atendiendo a principios rectores. Es por lo anterior que la equidad y el respeto irrestricto a los derechos humanos deben ser premisa básica en las políticas de población

Para el siglo XXI, se manifiestan en la dinámica de población dos aspectos que requieren de atención prioritaria. El primero referido al movimiento natural y que actualmente acusa una transición y transformación de la pirámide poblacional con mayores expectativas de vida generadas por el avance de la ciencia médica, que incluso ha reducido significativamente el número de muertes durante los últimos 35 años, lo que implica prever una reconversión de los servicios médicos y la formación de recursos humanos para la atención de la nueva epidemiología con esfuerzos importantes para inhibir el avance de las enfermedades crónico-degenerativas. Esto trae aparejada la problemática de la seguridad social o asistencial que habrá de ser requerida por el incremento en el segmento poblacional de adultos mayores. Por tanto se debe promover la cultura del respeto y solidaridad familiar para este segmento de la población.

Tenemos por otro lado el movimiento social, que en México alcanza niveles solo vistos en otras partes del mundo cuando son provocados por conflictos bélicos o desastres naturales; fenómeno que no obstante del éxito en la política en la reducción natal en nuestro país no resultaron determinantes para evitar la emigración atribuida a los aspectos económicos y búsqueda de mejores condiciones de vida.

**El fenómeno migratorio.-** Diversas exigencias han transformado el perfil del migrante; a mediados del siglo XX, prevalecía la migración de composición homogénea que en su mayoría eran jefes de familia provenientes de zonas rurales, con aspiraciones a incorporarse al sector agrícola norteamericano, o centros urbanos al interior del país.



A partir de los años ochenta se registra un incremento en los provenientes de zonas urbanas que comienzan a integrarse al área económica de los servicios, actualmente los jefes de familia representan el 69.2 por ciento de los migrantes mexicanos temporales, sin embargo se han sumado flujos de jóvenes que oscilan entre los 20 y 39 años, de los cuales un porcentaje considerable ahora emigra de grandes centros urbanos y ciudades intermedias.

Se observa también un significativo incremento en la última década del siglo XX, en flujos de mujeres, así como de menores de edad, estos últimos oscilan entre los 12 y 16 años. Las tendencias a establecerse de manera permanente y formar familias sin romper los vínculos del hogar de origen en territorio nacional, son entre otros un signo distintivo, lo que genera diversas demandas de servicios por parte de quienes emigran y sus familiares en territorio nacional.

En estos primeros años del siglo, se estima en aproximadamente 25 millones de personas de origen mexicano en los Estados Unidos de América. El flujo neto de migrantes se ha incrementado en las últimas tres décadas, pasando de 1.2 a 3.0 millones de personas. Se calcula que actualmente cruzan la frontera anualmente casi 500 mil. Por consiguiente; se debe reconocer la migración interna y externa como un factor a incluir en la planeación y desarrollo nacional.

Es recurrente asociar el fenómeno migratorio con los grandes flujos hacia los Estados Unidos de América, provenientes de diversos puntos del territorio nacional, lo que hace que los esfuerzos en políticas públicas inherentes a éstos, se concentren en la frontera norte, pero ¿qué sucede en nuestra frontera sur?, es sabido de las grandes comunidades residentes de latinoamericanos en los Estados Unidos provenientes en su mayoría de Centroamérica.

Las redes organizadas para el tráfico ilegal de personas, operan utilizando como país de tránsito el territorio mexicano, y procede considerar, si la problemática que enfrentan o padecen nuestros connacionales resulta ser la misma de las decenas de miles de centroamericanos que anualmente, al igual que nuestros paisanos transitan el territorio nacional buscando llegar a la frontera norte.

Según reportes del Instituto Nacional de Migración, para finales de año 2004, aseguró un total de 183,535 indocumentados cuyo lugar de origen se registró porcentualmente de la siguiente forma: Guatemala (44.6%), Honduras (53%) y El Salvador (16.4%); estos migrantes fueron iden-

tificados y retenidos en las Delegaciones Regionales de los estados de Chiapas (46.2%), Tabasco (10.5%) y Veracruz (9.7%); lo que implica que su ingreso es por vía terrestre a través de la frontera Sur, y nos da una visión de la magnitud del problema y un indicio de la gran cantidad de migrantes indocumentados que muy probablemente logran su objetivo de llegar hasta la frontera norte de nuestro país.

La frontera sur resulta particularmente compleja, pues aun persisten confrontaciones étnicas, de sesgo político y religioso entre las diversas comunidades, que aunados a grupos de migrantes ilegales se les atribuye con claros objetivos delictivos, hacen de esta región geográfica de nuestro país de una necesaria alta prioridad de atención por la latente inestabilidad social que pudiera generarse.

Tenemos entonces, que siguen siendo un gran reto para el Estado mexicano; la distribución equitativa de la riqueza y bienestar que esta genera, la equidad federativa y desarrollo regional coordinado, La atención integral al fenómeno migratorio, la consolidación de la cultura del pleno respeto de los derechos humanos y el desarrollo sustentable incluyendo contemplando la participación corresponsable de los diversos niveles de gobierno y sociedad, estas consideraciones son el diagnóstico que nos han impulsado a proponer la presente Iniciativa. Destacando que ha sido considerado con una adición a la Ley General de Población con la cual se pretende dar respuesta a las demandas de los mexicanos en el extranjero.

Es por lo anterior, y habida cuenta de lo anteriormente expuesto que el suscrito, así como los integrantes de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de la LIX Legislatura Federal, que la suscriben, sometemos a la consideración de este honorable Pleno, con fundamento a lo dispuesto por el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 55 y 56, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el siguiente:

**Decreto que reforma y adiciona** los siguientes artículos: **se reforman** los artículos 1, 2, 3, en sus fracciones de la I a la XIII; 4, 5, 6, la fracción I del Artículo 7, 9, 10, 11, 30, la fracción VII del artículo 37, 39, 51, 68, 69, 71, 80, 81, 85, 98, 103, 113 V 151. así mismo **se adicionan:** al artículo 1 un segundo párrafo, al artículo 2 las fracciones XIV a la XXVI y un último párrafo, un artículo 6 Bis, una fracción III al artículo 76, un segundo párrafo al artículo 95, un segundo párrafo al artículo 97, una fracción VII al artículo 107 V un segundo párrafo al artículo 112; y un Capítulo

XI, denominado *De los Mexicanos en el Extranjero*, que contiene los artículos 158, 159 V 160; todos de la **Ley General de Población**. Para quedar como sigue:

### Capítulo I: Objeto y Atribuciones

<1>.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República. Su objeto es regular e incidirá en los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional.

Con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y lograr que la población sin distinción de género, participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, corresponde al Gobierno Federal observar los principios de equidad federativa y desarrollo regional equilibrado. Para esto último implementaría estrategias que beneficien a las Entidades Federativas y Municipios que reporten crecimiento menor a la media nacional.

<2>.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, dictará, promoverá y coordinará en su caso, las medidas adecuadas y en base a los registros y datos aportados por las dependencias e instituciones que integran el Sistema Nacional de Información tendientes a resolver los problemas demográficos nacionales, respetando y protegiendo los derechos humanos que sustentarán la política nacional de población bajo los siguientes principios:

- I. Derecho de todas las personas a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de los hijos y, de acceder a la información, la educación y servicios de salud necesarios para ello;
- II. Derecho a acceder y recibir información y servicios de calidad en materia de salud sexual, salud reproductiva y planificación familiar, sin discriminación alguna;
- III. Derecho a la información y educación en materia de reproducción y sexualidad acorde a los avances científicos y en una educación laica ajena a cualquier doctrina religiosa;
- IV. Derecho de las familias, en su diversidad de formas a la protección y apoyo del Estado;
- V. Derecho a gozar de una vida saludable y sin violencia;

VI. Derecho a no sufrir discriminación, motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derecho y libertades de las personas;

VII. Derecho a participar con equidad de opciones y oportunidades en los distintos ámbitos del desarrollo nacional y regional sin discriminación de ningún tipo;

VIII. Derecho al reconocimiento de nacionalidad y a contar con un documento que la acredite;

IX. Derecho a transitar libremente y a elegir el lugar de residencia dentro del territorio nacional;

X. Derecho a entrar y salir del país;

XI. El Derecho inalienable de los mexicanos de regresar a su país.

<3>.- Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictaminará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas y municipios las medidas necesarias para:

- I. Garantizar que los programas de desarrollo económico y social respondan a las necesidades actuales y previsibles que planteen el volumen estructura, dinámica y distribución territorial de la población;
- II. Promover la incorporación de criterios de previsión y consideraciones demográficas de corto, mediano y largo plazo en los planes y programas y acciones públicas;
- III. Promover la satisfacción de las necesidades para las generaciones actuales, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas;
- IV. Desarrollar programas de planificación familiar y de educación y salud reproductiva de calidad que garanticen el acceso a la información y los servicios en la materia a las personas de todos los grupos sociales y regiones del país a través de los servicios de los que dispongan los diversos niveles de gobierno y vigilar que dichos programas y los que realice el sector se lleven a cabo con absoluto respeto a los derechos fundamentales

de mujeres v hombres preservando la dignidad de la familia;

V. Favorecer una mayor esperanza de vida a lo largo del ciclo vital con equidad y calidad para toda la población;

VI. Anticipar y atender con oportunidad y equidad las necesidades, causas e implicaciones económicas, sociales y familiares, derivadas del proceso de envejecimiento demográfico;

VII. Aprovechar el cambio de la estructura de la población por edad, a favor del desarrollo nacional;

VIII. Impulsar acciones y procesos de comunicación, educación e información, orientados a fortalecer el conocimiento de la persona sobre los fenómenos demográficos y su relación con la calidad de vida, así como el ejercicio de sus derechos, con el objeto de fomentar una cultura de previsión y planeación entre los individuos y las familias para promover decisiones libres, responsables e informadas sobre los eventos de la vida de cada individuo tomando en cuenta sus implicaciones de carácter demográfico;

IX. En la planeación de centros de población urbanos, promover la participación y colaboración de las diversas organizaciones sociales, así como de los centros de investigación y docencia en el diseño, ejecución. Seguimiento y evaluación de los programas de población;

X. Impulsar la investigación sociodemográficas y la capacitación de recursos humanos en materia de población así como garantizar la generación oportuna de la información necesaria para la planeación demográfica;

XI. Promover condiciones favorables para la participación plena de las mujeres en las decisiones que afecten su vida, particularmente, en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción;

XII. Promover la participación libre, informada y responsable de los hombres en el cuidado de su salud sexual y reproductiva, así como las de sus parejas;

XIII. Apoyar y proteger a las familias y hogares para fortalecer su fusión educativa, social, bajo el principio de solidaridad entre sus miembros v generaciones;

XIV. Desarrollar políticas que permitan hacer compatible la vida familiar con la vida laboral, tanto para los hombres como para las mujeres;

XV. Promover que las personas de todos los grupos sociales y de todas las regiones del país tengan acceso al desarrollo económico y social, tomando en cuenta la composición pluricultural de país, para evitar la marginación y la discriminación en perjuicio de grupos o individuos;

XVI. Sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar su mejor asimilación e integración al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio;

XVII. Promover y generar condiciones favorables para que las y los mexicanos encuentren en el país alternativas a la migración internacional;

XVIII. Los derechos y libertades de los nacionales que decida emigrar del país, así como generar condiciones adecuada seguras para su regreso;

XIX. Procurar que la Planificación y el desarrollo urbano adopte criterios, consideraciones y previsiones demográficas;

XX. Procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la republica con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional sustentable;

XXI. Identificar y dar seguimiento al fenómeno de la migración interna y promover las medidas necesarias para adecuar la distribución territorial de la población a las posibilidades de desarrollo regional sustentable;

XXII. Proteger los derechos humanos de los migrantes intermunicipales e interestatales y favorecer su integración social y económica en los lugares de destino;

XXIII. Atender los efectos nocivos de la migración y propiciar el aprovechamiento de sus beneficios en sus lugares de origen;

XXIV. Adoptar las medidas necesarias para integrar al desarrollo regional, a la población que reside en las localidades dispersas y aisladas;

XXV. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal así, como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en las que se prevea o ocurra algún desastre;

XXVI. Las demás finalidades que esta ley u otras disposiciones legales determinen.

La Secretaría de Gobernación y las dependencias responsables definirán las prioridades en base a los registros censales más recientes dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

<4>.- Para los efectos del artículo anterior, corresponde a las dependencias del Poder Ejecutivo y a las demás entidades del Sector Público, según las atribuciones que les confieran las leyes, la aplicación y ejecución de los procedimientos necesarios para la realización de cada uno de los fines de la política demográfica nacional; pero la definición de normas, las iniciativas de conjunto y la coordinación de programas de dichas dependencias en materia demográfica, competen a la Secretaría de Gobernación quien deberá considerar las recomendaciones de la Comisión Nacional de Desarrollo social, así como las del Consejo Consultivo de ésta.

<5>.- Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social, fomentando la cultura de la solidaridad y participación comunitaria que se formulen coordinadamente los diversos niveles de gobierno y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos, el cual formará parte del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

<6>.- El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Economía, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Seguridad Pública; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Nacional de las Mujeres; Nacional de Estadística Geo-

grafía e Informática; Federal Electoral y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

También participarán en el Consejo Nacional de Población, el presidente de la Comisión Consultiva Ciudadana y los representantes regionales de su Comisión de Enlace Federal, que serán designados conforme a lo dispuesto en el reglamento de la ley.

Cuando el Consejo Nacional de Población trate asuntos de la competencia de otras dependencias u organismos del sector público, el presidente del Consejo podrá solicitar a sus titulares que acudan a la sesión o sesiones correspondientes, quienes deberán atender dicha solicitud por sí o mediante un representante designado para desahogar dichos asuntos.

El Consejo Nacional de Población contara con una Secretaría General adscrita a la Secretaría de Gobernación, cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados Federal, de entre una terna propuesta por el presidente del Consejo Nacional de Población, que estará integrada por ciudadanos de reconocido prestigio con conocimientos y formación profesional relacionados con los temas de población y tendrá las atribuciones que señalen en el reglamento de esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

La Secretaría General contará con la estructura de apoyo y operativa conforme la normatividad aplicable. El titular de la Secretaría durará en su encargo cuatro años prorrogables hasta por un periodo más.

El Consejo Nacional de Población podrá integrar las Comisiones que considere necesarias y convenientes para el mejor ejercicio de sus atribuciones, debiendo contar con dos Comisiones Permanentes:

I. La Comisión de Enlace Federal que será presidida por el Secretario General del Consejo General de Población y se integrarán a los trabajos de la misma los consejos estatales de población representados por su Secretario Técnico, la cual tendrá las funciones que señala el reglamento así como los acuerdos del Consejo Nacional de Población, pudiendo organizar sus trabajos por regiones según lo disponga el propio Consejo Nacional de Población.

II. La Comisión Consultiva Ciudadana, que estará integrada por consejeros de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como del ámbito académico,

relacionados con los temas de población, que tendrá la organización y funcionamiento que señale el reglamento y las que le encomiende el Consejo Nacional de Población.

El Consejo Nacional, podrá contar con el auxilio de consultorías técnicas o integrar grupos técnicos y las unidades interdisciplinarias de asesoría que estime pertinentes con especialistas en problemas de población y desarrollo, de conformidad a su disposición presupuestal. Para lo anterior deberá privilegiar los convenios de colaboración con instituciones públicas de educación superior y centros de investigación vinculados a los objetivos del Consejo Nacional de Población.

**<6 Bis>.-** El Consejo Nacional de Población tendrá las siguientes funciones

I. Formular, coordinar y dar seguimiento al programa nacional de población de conformidad con la presente ley.

II. Dar seguimiento y evaluar el impacto nacional y regional, de los programas de desarrollo en el volumen estructural, dinámica y distribución territorial de la población;

III. Elaborar las proyecciones de población y establecer previsiones, consideraciones, recomendación, y criterios demográficos de orden general, para ser incluidos en los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

IV. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias, entidades e instituciones que participen en los programas de población;

V. Celebrar las bases y procedimientos de coordinación con el Ejecutivo Federal, las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios para el desarrollo de los programas y acciones coordinadas en la materia;

VI. Promover que las entidades federativas formulen los respectivos programas de población en el marco de la política nacional de población y el Sistema Nacional de Desarrollo Social;

VII. Promover e instrumentar estrategias de información, educación y comunicación orientadas al fortaleci-

miento de la cultura demográfica y uso racional de los recursos naturales y;

VIII Las demás que señalan otras leyes y reglamentos de esta ley.

## Capítulo II. Migración

..

**<7>.-** Por lo que se refiere a la administración y despacho de los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- Organizar y coordinar los distintos servicios migratorios, así como los servicios consulares prestados a los mexicanos en el extranjero conforme a las disposiciones en esta ley;

II.- Vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos:

III.- Aplicar esta ley y su Reglamento; y

IV.- Las demás facultades que le confieran esta ley y su Reglamento así como otras disposiciones legales o reglamentarias.

En el ejercicio de estas facultades, la Secretaría de Gobernación velará por el respeto a los derechos humanos y, especialmente, por la integridad familiar de los sujetos a esta ley.

**<9>.-** El servicio interior estará a cargo de las oficinas establecidas por la Secretaría de Gobernación en el país, y el exterior por los Delegados de la Secretaría, por los miembros del Servicio Exterior Mexicano y las demás dependencias e instituciones que intervengan a petición de la Secretaría de Gobernación con carácter de auxiliares, así como aquellos que conforman la coordinación nacional en materia de seguridad pública.

**<10>.-** Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de Seguridad Pública, de Salud, de Relaciones Exteriores, de Agricultura, Alimentación y en su caso la de Marina; así mismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

Las dependencias y organismos que se mencionan, están obligados a proporcionar la información y los elementos necesarios para prestar los servicios que sean de sus respectivas competencias.

<11>.- El tránsito internacional de personas por puertos, aeropuertos y fronteras, sólo, podrá efectuarse por los lugares designados para ello y dentro, del horario establecido con la intervención de las autoridades migratorias, sanitarias y de seguridad pública competentes, las cuales permitirán la presencia de observadores adscritos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

...

<30>.- No se permitirá la visita a ningún transporte marítimo en tránsito internacional, sin la autorización previa de las autoridades de Migración y las Sanitarias o en su caso de las autoridades de seguridad pública cuando se determine la posibilidad de riesgo para la seguridad nacional.

### Capítulo III. Inmigración

...

<37>.- Fracción VII.- en tanto, estas causas constituyan un riesgo inminente o probado para la salud pública.

...

<39>.- Cuando los extranjeros contraigan matrimonio, con ciudadanos mexicanos o tengan hijos nacidos en el país, la Secretaría de Gobernación podrá autorizar su internación o permanencia legal en el mismo.

Si llegare a disolverse el vínculo matrimonial o dejare de cumplirse con las obligaciones que impone la legislación civil en materia de alimentos, por parte del cónyuge extranjero, podrá cancelársele su calidad migratoria y fijarle un plazo para que abandone el país -excepto si ha adquirido la calidad de inmigrado-, confirmar su permanencia, o bien autorizar una nueva calidad migratoria, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

...

<51>.- La Secretaría de Gobernación en coordinación con las autoridades de sanitarias y de seguridad pública en condiciones excepcionales, podrá dictar medidas para otorgar

máximas facilidades en la admisión temporal de extranjeros.

...

<68>.- Los jueces u oficiales del Registro Civil no celebrarán ningún acto en que intervenga algún extranjero, sin la comprobación previa, por parte de éste, de su legal estancia en el país, excepto los registros de nacimiento en tiempo, y de defunción, en los términos que establezca el Reglamento de esta ley. Tratándose de matrimonios de extranjeros con mexicanos, deberán exigir además la autorización de la Secretaría de Gobernación.

En todos los casos deberán asentarse las comprobaciones a que se refiere este artículo y darse aviso a la Secretaría de Gobernación del acto celebrado, el cual sólo podrá ser considerado legalmente formalizado cuando se reciba respuesta de la validación documental por parte de la autoridad migratoria.

Los matrimonios y divorcios entre mexicanos y extranjeros se inscribirán en el Registro Nacional de Extranjeros, dentro de los treinta días siguientes a su inscripción en el Registro Civil de la localidad en que se haya realizado.

<69>.- Ninguna autoridad judicial o administrativa dará trámite al divorcio o nulidad de matrimonio de los extranjeros, si no se acompaña la certificación que expida la Secretaría de Gobernación de su legal residencia en el país y de que sus condiciones y calidad migratoria les permite realizar tal acto.

En todo juicio o procedimiento administrativo de los referidos en el párrafo anterior, la autoridad que conozca el asunto, dará vista a la autoridad migratoria.

...

<71>.- La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquellos que deben ser expulsados, debiendo asegurarles un trato digno garantizado el respeto a sus derechos humanos.

#### Capítulo IV. Emigración

...

<76>.- Por lo que se refiere a emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

I.- investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularla; y

II.- Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos.

III.- Adoptar las políticas emanadas del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

...

<80>.- El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos. De igual forma se auxiliara del personal de los Consulados Mexicanos para realizar visitas a los centros de trabajo del lugar de destino de estos trabajadores, a efecto de verificar el cumplimiento y observancia de sus derechos proporcionándoles asesoría de ser el caso.

#### Capítulo V. Repatriación

<81 >.- Se consideran como repatriados los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero. Para tal efecto, la Secretaría de Gobernación, solicitará reportes periódicos a los Consulados Mexicanos, para que le informen de los connacionales que son susceptibles de repatriación conforme a las disposiciones de esta ley y otros ordenamientos legales.

#### Capítulo VI. Registro Nacional de Población

...

<85>.- La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero. De igual forma tendrá facultades para validar

la identidad, para quien pretenda acreditarla, presente identificación oficial expedida por el Instituto Federal Electoral, y ésta contenga la Clave Única de Registro de Población.

...

<95>.- Las autoridades judiciales deberán informar a la Secretaría de Gobernación sobre las resoluciones que afecten los derechos ciudadanos o que impliquen modificar los datos del registro de la persona.

De igual forma la Secretaría de Gobernación promoverá las acciones pertinentes ante tribunales locales y registro civil competentes a efecto de que a los adultos mayores les sea expedida el acta de nacimiento o rectificaciones a la misma a efecto de incorporarlos al Registro Nacional de Población.

#### Capítulo VIII. Registro Nacional de Ciudadanos y Cédula de Identidad Ciudadana

...

<97>.- El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.

Tratándose de mexicanos en el extranjero, la Secretaría de Gobernación se auxiliará de los servicios consulares en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<98>.- Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana. De igual forma tendrán el derecho a que se valide el documento que expida el Instituto Federal Electoral, cuando cubra los requisitos establecidos en el artículo 107 de esta ley.

El Registro Nacional de Ciudadanos contará con el apoyo de un Comité Técnico Consultivo, en los términos que establezca el reglamento.

...

<103>.- Una vez cumplidos los requisitos establecidos, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana, o bien validar como tal la Credencial de Elector

expedida por el Instituto Federal Electoral, cuando esta contenga la Clave Única de Registro Nacional de Población expedida por la propia Secretaría.

...

<107>.- La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I.- Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II.- Clave Única de Registro de Población;
- III.- Fotografía del titular;
- IV.- Lugar de nacimiento;
- V.- Fecha de nacimiento;
- VI.- Firma y huella dactilar; y
- VII.- Lugar de residencia en territorio nacional o en el extranjero.

...

<112>.- La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de los Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones.

De igual forma proporcionará la Clave Única de Registro de Población, la cual una vez incorporada a la credencial de elector, con la validación de la Secretaría de Gobernación, esta adquirirá el rango de cédula de identidad como documento oficial de identificación.

### Capítulo VIII. Sanciones

<113>.- Los empleados de la Secretaría de Gobernación, así como los de sus organismos descentralizados y órganos desconcentrados, serán sancionados de conformidad a las disposiciones de la legislación del servicio público federal, la legislación laboral y la legislación penal vigente en sus respectivos ámbitos de competencia, por lo que el titular de

la Secretaría deberá vigilar que se inicien los procedimientos judiciales y administrativos procedentes de conformidad a las sanciones que se hagan acreedores estos servidores públicos, cuando:

I.- Sin estar autorizados, den a conocer asuntos de carácter confidencial;

II.- Dolosamente o por grave negligencia entorpezcan el trámite normal de los asuntos migratorios;

III.- Por sí o por intermediarios intervengan en la gestión de los asuntos a que se refiere esta ley o patrocinen o aconsejen la manera de evadir las disposiciones y trámites migratorios a los interesados;

IV.- No expidan la Cédula de Identidad a la persona que se presente con los documentos requeridos o retengan indebidamente dicha cédula una vez expedida; y

V.- Dolosamente hagan uso indebido o proporcionen a terceras personas documentación migratoria, sin autorización de la Secretaría de Gobernación.

### Capítulo IX. Del Procedimiento Migratorio

...

<151>.- Fuera de los puntos fijos de revisión establecidos conforme a las disposiciones de esta ley, la Secretaría de Gobernación, a través del personal de los servicios de migración en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal Preventiva las siguientes diligencias:

...

### Capítulo XI: De los Mexicanos en el Extranjero

<158>.- Los mexicanos emigrantes, tendrán derecho a ser considerados en los proyectos de desarrollo social de sus comunidades de origen en territorio nacional, e incorporarlos a los mismos cuando estos resulten de su interés o benefician a sus comunidades.

Para lo anterior se instrumentará un programa de incentivos económicos con la participación de los gobiernos Federal y locales, quienes aportarán una cantidad igual a las aportaciones que hagan los mexicanos en el extranjero para el desarrollo de proyectos específicos.



<159>.- Todo connacional que se encuentre en el extranjero, tendrá derecho a la asistencia consular y ser informado de los programas de desarrollo social en su comunidad de origen en territorio nacional.

La Secretaría de Gobernación realizará las gestiones pertinentes ante las dependencias o autoridades migratorias adscritas a ella, a efecto de garantizar que los envíos de bienes o divisas, lleguen a sus destinatarios de conformidad a los proyectos registrados.

<160>.- La Cámara de Diputados revisará que en el Presupuesto de Egresos de la Federación que le turne el Ejecutivo federal para su aprobación, contemple las partidas presupuestales para el apoyo a migrantes mexicanos en el extranjero, de ser el caso, estará facultada para incluir programas especiales, conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

- I. En materia de educación, relativos a que las niñas y niños migrantes, reciban la educación básica;
- II. Para apoyo de migrantes desplazados;
- III. Las relativas a repatriación e identificación de cadáveres;
- IV. Asistencia jurídica urgente y de igual forma defensa legal para condenados a muerte, así como de apoyo a migrantes de probada indigencia y de transportación cuando deseen regresar a su lugar de origen en México;
- V. Protección y seguridad a migrantes en transito dentro del territorio nacional;
- VI. Protección y apoyo a mujeres, niñas y niños en situación de maltrato en fronteras;
- VII. Becas de estudio o capacitación destinadas a migrantes;
- VIII. En materia de salud general para migrantes y los especiales relativos a los padecimientos de VIH/SIDA y tuberculosis;
- IX. Apoyo a mujeres e hijos de migrantes en territorio nacional;
- X. Para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero.

La Secretaría de Gobernación, promoverá la coordinación con las dependencias responsables y competentes para el otorgamiento de los apoyos que se refieren en este artículo. La Cámara de Diputados por conducto de su Auditoría Superior, vigilará el ejercicio debido del presupuesto asignado para estos apoyos.

## **Transitorios**

### **Artículo Primero**

Las reformas y adiciones a la presente ley, entrarán en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Artículo Segundo**

La Secretaría de Gobernación contará con un plazo de noventa días para adecuar e incorporar las reformas y adiciones del presente Decreto, al Reglamento de la Ley General de Población.

### **Artículo Tercero**

La Secretaría de Gobernación promoverá los instrumentos legales entre los diversos niveles de gobierno y dependencias federales, para la consecución de los objetivos señalados en las reformas y adiciones.

Dip. Jaime Fernández Saracho (rúbrica).»

**Se turna a la Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.**

**100.- «Iniciativa que reforma el artículo 539, inciso f, de la Ley Federal del Trabajo, en materia de bolsa de trabajo, a cargo de la diputada María del Carmen Mendoza Flores, del grupo parlamentario del PAN**

La suscrita diputada María del Carmen Mendoza Flores, integrante del grupo parlamentario de Acción Nacional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Hemos manifestado en múltiples ocasiones nuestro compromiso con México, para impulsar una reforma laboral que contribuya a generar las condiciones necesarias para incentivar la creación de empleos formales y bien remunerados, que mejoren las condiciones de vida para los trabajadores y sus familias, garantizando siempre los derechos laborales de los mismos

Creemos en el trabajo como un medio de perfeccionamiento personal, para esto la labor de la persona humana debe ser remunerada, debemos evitar el trabajo precario, la falta de seguridad social y de estabilidad.

Estamos concientes del rezago que existe en la creación de empleos, sin embargo nos preciamos del exitoso esfuerzo por parte del Ejecutivo Federal para vincular oferta y demanda de trabajo, a pesar de esto cada día siguen creciendo en México las pseudo empresas de servicios de Personal, que muchas veces se han dedicado a defraudar a sus clientes y trabajadores, empresas que cobran por buscar empleo y no garantizan nada, al lado de empresas que efectivamente cuentan con una red de vinculación de empleo.

De esta manera actualmente en México, existen diferentes instituciones y organizaciones que apoyan a la generación de empleo, cada una por diversos motivos, el Sector Gobierno como parte de su responsabilidad ante la sociedad de promover empleo, las diferentes organizaciones internacionales lo hacen para apoyar el desarrollo Económico de México y las empresas privadas lo hacen como apoyo a su red de vinculación, pero sin duda es porque existe un modelo de negocio rentable atrás de cada una de ellas, escenario legítimo siempre y cuando no se abuse o se engañe a la persona que está buscando empleo.

Muchas veces los esfuerzos se cruzan o duplican, reduciendo la eficiencia e incrementando la inversión que se requiere por los diferentes actores en este tema.

De esta manera la presente iniciativa tiene como objeto hacer público el registro que la Secretaría del Trabajo tiene la obligación de llevar respecto a las agencias empresas privadas que entre otros servicios de recursos humanos, se dediquen a la colocación de personal.

Así estamos seguros se elevará la eficiencia del proceso de búsqueda de las personas que requieren un empleo. Así el trabajo ofertado será ubicable por todos aquellos demandantes.

Debido a lo antes señalado presentamos esta iniciativa que tiene como objeto eficientar la búsqueda de empleo, al hacer público el registro a todos aquellos que requieren un empleo.

Bajo esta premisa es que ahora se presenta la siguiente:

**Iniciativa de decreto que reforma el artículo 539 en su fracción II, inciso f,**

**Primero.- Se reforma el artículo 539, fracción II, inciso f, de la Ley Federal del Trabajo.**

**Artículo 539.** De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

II. En materia de colocación de trabajadores:

**f) Difundir en medios de comunicación públicos, escritos y electrónicos, las acciones de gobierno, las agencias privadas y organizaciones sociales que facilitan la colocación de trabajadores.**

**Transitorio**

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

México, DF, a 26 de abril 2005.— Dip. María del Carmen Mendoza Flores (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

**101.- Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Francisco Diego Aguilar, del grupo parlamentario del PRD**

El suscrito diputado de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de la facultad que les confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos al Pleno de esta H. Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto por la que se reforma diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El establecimiento de un verdadero federalismo en nuestro país –entendido como la redistribución tanto del ejercicio de recursos fiscales, como competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de gobierno– es un proceso inconcluso, donde se han observado avances y retrocesos.

Sin duda, un avance muy importante fue la inclusión en 1997, del Capítulo V, “De los Fondos de Aportaciones”, en la Ley de Coordinación Fiscal. A partir de entonces, creado el Ramo presupuestal 33, los acuerdos y convenios de descentralización por medio de los cuales las diferentes dependencias y secretarías de Estado transferían recursos a los estados y municipios tomaron una nueva figura legal y fueron entregados por Ley eliminándose la discrecionalidad que ejercía el Ejecutivo Federal al momento de distribuir los recursos.

Los siete fondos de aportaciones federales que actualmente integran el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal\* han sido mecanismos para la descentralización del gasto que poco a poco ha ido adquiriendo importancia, hasta convertirse hoy en día en la principal fuente de transferencia de recursos presupuestales hacia los niveles locales y municipales.

Sin embargo, a más de un lustro de la creación de los fondos de aportaciones, problemas de diseño al momento de su creación prevalecen como es el hecho de que el Distrito Federal esté excluido de la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); situación que requieren de una urgente modificación.

Recordemos que el FAIS tiene por objetivo aumentar la cantidad y la calidad de la infraestructura social básica en las localidades más marginadas del país, llamo la atención de que se trata de recursos presupuestales asignados para abatir rezagos sociales.

De acuerdo con lo establecido en los artículos del 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, el FAIS se integra con el 2.5% de la recaudación federal participable, de este total, el 0.303 por ciento le corresponde al Fondo para Infraestructura Social Estatal y el 2.197 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Los recursos entregados a los municipios se utilizan exclusivamente al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que benefician directamente a población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, tales como obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Los recursos del Fondo para Infraestructura Social Estatal deben ser empleados para obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

El Distrito Federal fue excluido desde la misma creación del FAIS en 1997, reformas posteriores mantuvieron esta injusta situación. El argumento esgrimido para marginar a la Ciudad Capital es que no se trata de un estado, es decir, por la falta de soberanía de la entidad federativa.

Lo anterior olvidándose de los grandes cambios políticos administrativos que ha experimentado la Capital de la República. Desde hace más de un lustro, no sólo se elige al gobernante capitalino, mediante la figura del Jefe de Gobierno y a sus representantes o diputados locales, en la Asamblea Legislativa, sino que los vecinos del Distrito Federal eligen a sus jefes delegacionales, figura análoga a la de presidente municipal.

Un segundo argumento señalado para excluir al Distrito Federal del FAIS, es que tiene una situación de privilegio y esta subsidiado por el resto de las entidades federativas. Nada más alejado de la realidad, el Distrito Federal aporta a la Federación mucho más de lo que ella recibe.

El Distrito Federal es la entidad que más aporta a la producción del país, ya que contribuye con alrededor del 23

por ciento del PIB nacional. A pesar de ello, el DF sólo recibe el 11 por ciento del total de las participaciones federales. Es decir, que de cada peso que aporta el DF al fondo de participaciones, la Federación sólo le regresa cincuenta centavos.

Además, es importante señalar que esta situación ha tendido a agudizarse en los últimos 15 años, ya que el coeficiente global de participaciones del DF pasó de 22.5% en 1989 a sólo 11.1% en 2004. La evolución de este coeficiente ilustra la magnitud de la reasignación de recursos del Distrito Federal hacia entidades menos desarrolladas que ha tenido lugar en los últimos años, así como el enorme sacrificio financiero que ha realizado el DF como parte de su contribución al mantenimiento del Pacto Federal nacional.

De igual manera, se ha aducido que la pobreza en la entidad es muy baja, el Distrito Federal ha sido excluido de los recursos federales del FAIS. A partir de la información contenida en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002, y utilizando la metodología para la estimación de la pobreza alimentaria y de patrimonio que desarrolló el Comité para la Medición de la Pobreza, se pueden precisar algunos puntos: el número de pobres extremos en el Distrito Federal es superior a 358 mil personas; el número de pobres moderados es ligeramente superior a 2 millones 400 mil personas.

Lo anterior implica que la entidad ocupa a nivel nacional, el lugar 15 y 8, respectivamente, en términos del número de personas pobres extremas o pobres moderados por entidad.

Esto permite plantear que el Distrito Federal ha dejado de recibir entre 1.7% y 4.6% del total de recursos asignados a este fondo. Dichos porcentajes corresponden a las proporciones de personas pobres extremas y moderadas del país, respectivamente, que residen en la entidad. Ello implica que, tan sólo en 2004, el Distrito Federal dejó de percibir por este concepto un monto que fluctúa entre 400 y 1,185 millones de pesos.

Compañeras y compañeros legisladores: mantener excluido al Distrito Federal de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es participar de una injusticia que afecta a los habitantes más pobres de una entidad que se ha caracterizado por su solidaridad y generosidad.

Por lo antes expuesto, me permito someter a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente

### Proyecto de Decreto

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo 32.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social **de las Entidades** y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal y de las **Delegaciones del Distrito Federal**.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y a los municipios y delegaciones del Distrito Federal a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

...

**Artículo 33.** Objeto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades y los municipios **y delegaciones del Distrito Federal**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal **y de las Delegaciones del Distrito Federal:** agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social **de las Entidades:** obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

II. ...

...

En caso de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Delegaciones del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno de la entidad correspondiente y el municipio o delegación del Distrito Federal de que se trate.

...

...

...

...

III. ...

Adicionalmente, las entidades y municipios y delegaciones del Distrito Federal podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, las entidades y los municipios y las delegaciones del Distrito Federal deberán:

...

...

...

...

I. a III. ...

IV. ...

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social les sea requerida. En el caso de los municipios **y delegaciones del Distrito Federal** lo harán por conducto de **las entidades;** y

V. ...

...

...

V. ...

...

**Artículo 34.** Fórmula del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre **las entidades,** considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

Al sumar el valor de  $MCH_j$  para todos los hogares en pobreza extrema de **una entidad,** se obtiene la masa carencial **por entidad,** determinada por la siguiente fórmula:

$$MCE_k = EMCH_jk$$

$$MCE_k = \text{Masa carencial la entidad } k$$

$$MCH_{jk} = \text{Masa carencial del hogar } j \text{ en pobreza extrema en la entidad}$$

$$jk = \text{Número total de hogares pobres extremos en la entidad } k$$

I. ...

...

...

...

...

...

Una vez determinada la masa carencial por entidad, se hace una agregación similar de todas las entidades para obtener la masa carencial nacional.

Cada una de las masas carenciales por entidades se divide entre la masa carencial nacional, *MCN*, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal **y de las Delegaciones del Distrito Federal** le corresponde a cada entidad, como lo indica la siguiente fórmula:

$$Pek = \frac{MCE_K}{MCN} * 100$$

En donde:

*PEk* = Participación porcentual de **la entidad k**

*MCEk* = Masa carencial de **la entidad k** y

*MCN* = Masa carencial nacional

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada entidad de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas (*Zw*) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (*PEk*) que se asignará a cada entidad.

Artículo 35. Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los municipios **y delegaciones del Distrito Federal**. **Las entidades** distribuirán entre los municipios y delegaciones del Distrito Federal los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal **y de las Delegaciones del Distrito Federal**, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia los municipios **y delegaciones del Distrito Federal** con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula

antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del municipio o **delegación del Distrito Federal** que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población la entidad en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población de **la entidad** en igual situación;
- c) Población municipal o **delegación del Distrito Federal** que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población de **la entidad** sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población **de la entidad** en igual condición.

Con objeto de apoyar a los estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal **y de las delegaciones del Distrito Federal** para cada estado.

**Las entidades**, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal **y de las Delegaciones del Distrito Federal** correspondientes a sus municipios o **delegaciones del Distrito Federal**, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**Las entidades** deberán entregar a sus respectivos municipios o delegaciones del Distrito Federal los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales **o delegaciones del Distrito Federal** por parte de los gobiernos de **las entidades** y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

### Transitorio

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

Nota:

**\* I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, V. Fondo de Aportaciones Múltiples, VI Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días de abril de 2005.— Dip. Francisco Diego Aguilar (rúbrica)

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**102.- «Iniciativa que reforma diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a cargo del diputado Jorge Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM**

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre a solicitar se turne a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley.

### Exposición de Motivos

Con la finalidad de que la legislación ambiental guarde una coherencia terminológica entre sí, la presente iniciativa reforma la definición de “servicios ambientales” contenida en la fracción XXXVII del artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) para hacerla congruente con la definición única propuesta por diputados de esta fracción parlamentaria para las leyes de Aguas Nacionales y General de Vida Silvestre.

Con la publicación y entrada en vigor de la LGDFS se establece el Fondo Forestal Mexicano como uno de los instrumentos económicos con que cuenta el Estado para el desarrollo forestal mexicano.

El Fondo Forestal Mexicano tiene como meta promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.<sup>1</sup>

Actualmente el Fondo Forestal Mexicano destina recursos al Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos<sup>2</sup>, a través del cual la Comisión Nacional Forestal -con recursos del Fondo- paga a propietarios, poseedores o beneficiarios de terrenos con recursos forestales por los servicios ambientales que estos prestan.

Durante su primera edición en el año de 2003 se destinaron aproximadamente 200 millones de pesos al Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos.<sup>3</sup>

El Fondo Forestal Mexicano puede allegarse de recursos provenientes de aportaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, aranceles a la importación de productos forestales y por el cobro por bienes y servicios ambientales, entre otros medios<sup>4</sup>.

El creciente impulso e interés que ha despertado el Fondo llama urgentemente a robustecer las fuentes de financiamiento del mismo, para lo cual la presente iniciativa propone reformar la LGDFS con objeto de que el importe de las multas impuestas derivadas de infracciones a esa Ley tengan un destino específico a favor del Fondo.

De esta forma el Fondo se asegura una fuente adicional de recursos mientras que los infractores de la Ley estarán contribuyendo indirectamente al pago de servicios ambientales.

En cuanto a procedimiento administrativo se refiere, la presente iniciativa introduce en la LGDFS la figura de la franquicia administrativa mediante la adición de un último párrafo al artículo 160 de la LGDFS.

Esta figura administrativa se retoma de la Ley General de Vida Silvestre y tiene como finalidad permitir a la autoridad –bajo determinadas circunstancias– levantar un acta en caso de sorprender a un infractor cometiendo actos contrarios a la Ley.

De esta forma se dota a la autoridad administrativa con una mejor herramienta para el ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, permitiéndole también aprovechar una oportunidad –en ocasiones única– de circunstanciar infracciones *in fraganti*.

Por lo que toca a las multas administrativas, la presente iniciativa eleva los montos mínimos y máximos de estas para quedar en 50 y 50,000 días de salario mínimo general vigente, respectivamente, con lo que se pretende desincentivar la comisión de infracciones así uniformar los montos con los propuestos para el resto de la regulación ambiental federal por parte de diputados de esta fracción parlamentaria.

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto el suscrito diputado, respetuosamente somete a la consideración de esta H. Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman los artículos 7, fracción XXXVII, y 165, fracciones I y II; se adiciona la fracción VIII Bis al artículo 143 y un último párrafo al artículo 160; y se deroga el segundo párrafo del artículo 160; todos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 7, fracción XXXVII, y 165, fracciones I y II; se **adiciona** la fracción VIII BIS al artículo 143 y un último párrafo al artículo 160; y se **deroga** el segundo párrafo del artículo 160; todos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:

**Artículo 7. [...]:**

[...]

**XXXVII: Servicios ambientales:** Servicios ambientales: Los beneficios de interés social que se generan o se derivan de los elementos naturales, de los ecosistemas y sus componentes y de la biodiversidad, tales como la regulación climática, la conservación de los ciclos hidrológicos y la formación, protección, recuperación y control de la erosión del suelo, entre otros.

[...]

**Artículo 143.** El Fondo Forestal Mexicano se podrá integrar con:

I. a VIII. [...]

**VIII BIS.** Las multas que resulten de infracciones a esta Ley o a las disposiciones que se deriven de ella, y

IX. [...]

**Artículo 160. [...]**

La Secretaría deberá observar en el desarrollo de los procedimientos de inspección, las formalidades que para la materia señala la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Cuando de las visitas u operativos de inspección se determine que existe riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales, o cuando los actos, hechos u omisiones pudieran dar lugar a la imposición del decomiso como sanción administrativa, se podrá tomar alguna de las medidas de seguridad previstas en el artículo 161 de esta Ley y se procederá conforme a lo señalado en el Capítulo IV de este Título.

En aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a esta Ley o a las disposiciones que deriven de la misma, o cuando después de realizarlos, sean perseguidos materialmente, o cuando alguna persona los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentre en posesión de los objetos relacionados con la conducta infractora, el personal de la Secretaría debidamente identificado como inspector deberá levantar el acta correspondiente y asentar en ella, en forma detallada, esta circunstancia, observando en todo caso, las formalidades previstas para la realización de actos de inspección.



**Artículo 165.** [...]

I. Con el equivalente de 50 a 2,500 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones V, VI, VIII, XII, XV, XVI, XVIII, XX y XXIV del artículo 163 de esta ley, y

II. Con el equivalente de 125 a 50,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, VII, IX, X, XI, XIII, XIV, XVII, XIX, XXI, XXII, XXIII del artículo 163 de esta ley.

[...]

[...]

[...]

**Transitorio**

**Único:** El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial.

Notas:

**1 Artículo 142 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

**2 Cuyas reglas de operación fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 2003 y posteriormente modificadas mediante publicación en el mismo medio del 18 de junio de 2004.**

**3 [http://www.conafor.gob.mx/programas\\_nacionales\\_forestales/psa/](http://www.conafor.gob.mx/programas_nacionales_forestales/psa/)**

**4 Artículo 143 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 26 días del mes de abril del 2005.— Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

**Se turna a la Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural.**

**103.- «Iniciativa que reforma el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Arturo Robles Aguilar, del grupo parlamentario del PRI**

El suscrito, diputado federal ingeniero Arturo Robles Aguilar, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente el amparo en materia agraria no prescribe, cualquier persona puede promover un juicio de amparo reclamando tierras que le fueron “quitadas” a él o a alguno de sus ascendentes hace años; esto conlleva un problema en términos de derechos de propiedad, ya que éstos no están garantizados del todo.

Si una persona es dueña de un pedazo de tierra y una segunda reclama, mediante un juicio de amparo, que esa propiedad le pertenece y que se le despojó injustamente, entonces el juicio de amparo promovido por esa segunda persona puede que se resuelva a su favor y es muy factible se le regrese su propiedad. Más aún, un tercero puede argumentar que esa misma tierra igualmente les fue quitada injustamente a sus padres, por lo que debe de pertenecerle en su calidad de heredero único. Si el juicio interpuesto se resuelve a su favor, esto no lo exime que pueda enfrentar un tercer juicio de amparo por una cuarta persona blandiendo los mismos argumentos, independientemente de los años transcurridos en que se le haya despojado de la propiedad, lo que importa, en estrictos términos de la Ley que nos ocupa, es que el despojo se realizó de manera injusta.

El juicio de amparo en sus artículos 21 y 22 señala:

*Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de **quince días**. Dicho término se contará desde el día siguiente al que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido*

*conocimiento de ellos o de su ejecución o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.*

*Artículo 22. Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior.*

*I. Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.*

*II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzada al servicio del Ejército o Armada nacionales. En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo. En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.*

*III. Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviera al lugar en que se haya seguido dicho juicio, quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.*

*No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.*

Queda claro que el juicio de amparo prescribe, excepto en dos casos: cuando el individuo es forzado a incorporarse al Ejército o Armada nacionales y cuando se trata de juicios de amparo en materia agraria. De no ser así, la ley marca claramente, y dependiendo del caso, entre 15 y 180 días para la prescripción de dicho juicio.

Por lo anteriormente expuesto propongo una modificación al artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del siguiente

### Proyecto de decreto

**Único.** Se reforma el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede como sigue:

**Artículo 217.** La demanda de amparo podrá interponerse en un periodo no mayor a 365 días, cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de abril de 2005. — Dip. Arturo Robles Aguilar (rúbrica).»

**Se turna a la Justicia y Derechos Humanos.**

**104.- «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Información Crediticia, a cargo del diputado Francisco Javier Valdéz de Anda, del grupo parlamentario del PAN»**

En mi calidad de diputado federal a la LIX Legislatura del Congreso General, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Información Crediticia.

### **Exposición de Motivos**

Debido a la crisis económico-financiera que afectó a nuestro país a partir del 21 de diciembre de 1995, diversas instituciones crediticias nacionales debieron enfrentar el incremento desproporcionado de los incumplimientos contractuales de sus clientes. Lo anterior ocasionó un aumento sustancial de las tasas de interés cuyo nivel fue pactado como variable, lo cual tornó imposible su pago oportuno por parte de los acreditados.

La situación obligó al Gobierno Federal a sanear financieramente a las instituciones de crédito a través del mecanismo conocido como Fondo Bancario de Protección al Ahorro quien a partir de ese momento debió asumir el costo financiero de la mayoría de los créditos impagables para los acreditados. En esa tesitura, se enmarca el desarrollo e implementación de las denominadas sociedades de información crediticia de nuestro país, fungiendo como una referencia obligada para las instituciones de crédito antes de elegir a sus clientes y futuros acreditados. Lo anterior con el objeto de evitar la contratación con personas que resultaran previsiblemente morosas y que ello llevara nuevamente al sistema Financiero Mexicano a una coyuntura difícil de afrontar.

Su regulación jurídica fue incluida en la Ley para regular las Agrupaciones financieras dejándose a la reglamentación administrativa secundaria los detalles de su operación y funcionamiento. No obstante lo anterior, su injerencia en el sano desarrollo del sistema financiero Mexicano y su notable éxito como mecanismo preventivo de crisis financieras, obligó al desarrollo de un marco legal más apropiado y moderno que brindara seguridad jurídica al derecho finan-

ciero y es de esta forma que nace la “ley para regular las Sociedades de Información Crediticia” misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2002 y modificada en beneficio de los Usuarios de los Servicios Financieros el pasado 23 de enero de 2004.

No obstante que como se ha dicho es palpable el gran éxito que ha tenido el llamado buró de crédito como mecanismo preventivo de nuevas crisis financieras así como de la estabilidad de las instituciones de crédito, es de hacer notar que las circunstancias económicas que le dieron origen, actualmente han sufrido una favorable evolución ya que hoy en día la economía nacional se ha fortalecido y existen condiciones que permiten a las instituciones de crédito arriesgar un monto mayor de sus capitales en el ejercicio de su función esencial, el desarrollo nacional. Así las cosas, el mercado de créditos bancarios exige el incremento del número y calidad de los acreditados sustentado en la creciente confianza sobre la estabilidad de las Condiciones macroeconómicas del país, misma que ha sido plenamente reconocida no sólo por los participantes de nuestro mercado local sino también por las principales calificadoras del mundo.

En consecuencia, el panorama económico nacional exige la adecuación del marco jurídico del Sistema Financiero a fin de que se permita un más franco acceso al crédito por parte del gran público Usuario. Sin embargo, en nuestros días esta condición se ve en ocasiones obstaculizada por las rígidas reglas que aún son vigentes en cuanto a la integración de la Base de Datos de las sociedades de Información Crediticia así como por las reglas administrativas en que se basa su interpretación y utilización.

Por lo anterior, se proponen diversas modificaciones al Capítulo II del Título Segundo de la Ley, denominado “De la Base de Datos” a fin de dotar de facultad a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros para conocer y aprobar el contenido de los Manuales de interpretación de los reportes de crédito que emitan las Sociedades de Información Crediticia e incluso para proponer modificaciones a los mismos. Ello, debido a que se ha observado que a pesar de que la Ley se encuentra actualmente orientada a la protección de los Intereses del Público Usuario, ésta protección no ha sido efectiva del todo en particular debido a que la información contenida en la Base de Datos sigue lineamientos principalmente contenidos en los manuales aludidos y por ende para lograr el objeto de la Ley es necesario también permear el espíritu de la Ley a estos documentos.

Asimismo, se propone reducir el plazo que las Sociedades de Información Crediticia deben conservar sus registros en la base de datos, ajustándose de 84 a 36 meses cuando se trate de créditos derivados de tarjetas de crédito con suscripción de pagarés, a fin de hacerlo consistente con el plazo de prescripción de dichos títulos de crédito. La anterior modificación proveerá a la homogeneización de las normas jurídicas aplicables brindando mayor seguridad jurídica a la Sociedad, pues de conformidad con lo dispuesto por el artículo 165 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en relación al 174 de la misma Ley, el plazo para la prescripción de la acción cambiaría directa del tenedor de un pagaré, es de tres años, es decir, 36 meses. Por otra parte, también se modifica el artículo 23 de la ley para esclarecer que la fecha del registro de un acto o situación en el historial crediticio de una persona, no debe ser la que se considere para computar el plazo de 36 u 84 meses antes aludido, sino que se debe tomar en cuenta el momento en que ocurrió efectivamente la situación registrada, con independencia de su fecha de registro.

Asimismo, en atención al señalado principio de Seguridad Jurídica, se propone que las modificaciones que se hagan a la Base de Datos como resultado de la tramitación de una reclamación ventilada ante la propia Sociedad de Información Crediticia, sean definitivas y no como actualmente lo detalla el artículo 46 de la Ley, mismo que permite que un Usuario de la Sociedad de Información Crediticia, presente nuevos elementos y solicite que un registro previamente modificado en favor de un Cliente sea nuevamente registrado con un mal antecedente. En consecuencia, se propone la derogación del primer párrafo del artículo 46 de la ley.

### **Cámara de Diputados**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Cámara de Diputados del Congreso General la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

#### **Decreto que reforma, adiciona y modifica diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Información Crediticia.**

**Artículo Único.-** Se **adiciona** el artículo 21 con un segundo párrafo y se **reforma** el artículo 23 respectivamente y se **deroga** el primer párrafo del artículo 46, todos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, para quedar como sigue:

#### **Artículos 21. ...**

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros deberá aprobar previamente el contenido de dichos manuales a fin de que sean utilizados por las sociedades de información crediticia e Instituciones Financieras. Asimismo, podrá proponer modificaciones a los mismos en cualquier momento.

**Artículo 23.-** Las Sociedades están obligadas a conservar los registros que les sean proporcionados por los usuarios correspondientes a personas físicas, durante un plazo de 36 meses entratándose de aperturas de crédito en cuenta corriente con suscripción de pagarés y de 84 meses en los demás en los demás casos. Este plazo contará a partir de la fecha en que ocurra el evento o acto relativo a la situación crediticia del Cliente cuyo historial se esté actualizando, sin perjuicio del momento en que se esté registrando dicha información. Al transcurrir dicho plazo las sociedades deberán eliminar de su base de datos la información de las personas físicas con el historial crediticio de que se trata originado con anterioridad a dicho plazo.

Las Sociedades deberán eliminar la información relativa a créditos de personas físicas menores al equivalente a mil Udis en los términos que establezca la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros mediante disposiciones de carácter general.

Las Sociedades no podrán eliminar de su base de datos la información relativa a personas morales, que les haya sido proporcionada por los usuarios.

#### **Artículo 46. ...**

Las Sociedades no tendrán responsabilidad alguna con motivo de las modificaciones inclusiones o eliminaciones de información o de registros que realicen como parte del procedimiento de reclamación previsto en este Capítulo. En el desahogo de dicho procedimiento las Sociedades se limitarán a entregar a los Usuarios y a los Clientes la documentación que a cada uno corresponda en términos de los artículos anteriores, y no tendrán a su cargo resolver, dirimir o actuar como amigable componedor de las diferencias que surjan entre unos y otros.

### Artículo Transitorio

**Artículo Único.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril del dos mil cinco.—  
Dip. Francisco Javier Valdéz de Anda (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

#### **105.- «Iniciativa que reforma diversos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Jorge Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM**

Jorge Antonio Kahwagi Macari diputado de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

#### **Exposición de Motivos**

Los diputados de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México convocamos a un ciclo de foros de consulta en materia ambiental los días 17 y 31 de mayo, 14 y 28 de junio y 12 de julio de 2004.

En dichos foros de consulta se contó con la valiosa participación de reconocidos expertos en temas de medio ambiente, quienes expresaron sus opiniones, críticas y observaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

A partir de las consideraciones vertidas por los referidos expertos, los diputados de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México nos dimos a la tarea de elaborar la presente iniciativa de reformas, misma que pretende reflejar de la manera más precisa posible, las aportaciones hechas durante la celebración de los foros de consulta.

Una de las principales preocupaciones manifestadas por el panel de especialistas fue la poca congruencia existente entre los instrumentos de planeación urbana y asentamientos humanos y los programas de ordenamiento ecológico del territorio.

Al respecto, existe una enorme desvinculación entre el ordenamiento urbano y el ambiental, así como una falta de coordinación entre las autoridades encargadas de elaborar y aplicar los planes y programas en la materia.

Lo anterior ha traído problemas prácticos de aplicación en perjuicio de los particulares; un ejemplo de esta falta de coordinación lo encontramos en el procedimiento federal de evaluación de impacto ambiental, en donde en ocasiones un proyecto que cuenta con las autorizaciones locales en materia de uso de suelo, es rechazado por la autoridad federal en virtud de encontrarlo incompatible con las disposiciones locales en dicha materia.

Con objeto de proporcionar una solución a dicha problemática, la presente iniciativa refuerza los mecanismos de coordinación ya previstos en la propia LGEEPA, haciendo obligatoria para las autoridades locales la presentación a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico que prevean la realización de obras y actividades que requieran de autorización federal en materia de impacto ambiental.

Asimismo, se establece como deber de las autoridades estatales y municipales adecuar sus planes y programas en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos a las disposiciones de los ordenamientos ecológicos del territorio.

De esta forma se pretende armonizar la interpretación y aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico.

En estrecha relación con lo anterior y con objeto de evitar contradicciones entre autoridades, al evaluar el impacto ambiental de proyectos competencia de la Federación, Semarnat no estará sujeta a lo que dispongan los programas de desarrollo urbano, ya que dicha revisión sólo debe corresponder a las autoridades locales.

Por otro lado, actualmente los programas de ordenamiento ecológico locales excluyen de la regulación de uso de suelo a los centros de población, siendo que las ciudades también requieren de una adecuada planeación ambiental, sobre todo considerando importante influjo que tienen sobre el medio ambiente, particularmente las ciudades grandes.

Es por ello que se reforma la LGEEPA con objeto de autorizar a las autoridades municipales y del Distrito Federal a regular el uso del suelo de los centros de población en los programas de ordenamiento ecológico del territorio local.

Por otra parte, se reforma la LGEEPA con objeto de sentar las bases de armonización de los programas de ordenamiento ecológico con los instrumentos de planeación urbana y de asentamientos humanos, así como para definir el proceso de participación social en la formulación y modificación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio.

La participación social se ve robustecida mediante las reformas hechas al procedimiento de consulta pública en materia de impacto ambiental y a los mecanismos de consulta previstos en materia de áreas naturales protegidas y ordenamiento ecológico general del territorio.

El establecimiento de áreas naturales protegidas, por su propia naturaleza, conlleva la imposición de modalidades a las propiedades particulares comprendidas dentro del área del decreto respectivo.

Es por ello que la legislación reglamentaria señala a la autoridad la necesidad de contar con un estudio previo que justifique y demuestre la necesidad de la medida y su idoneidad para satisfacer la finalidad de interés público que persigue.

De no contarse con dicho estudio o en caso de que este resulte deficiente, se corre el riesgo de causar un daño patri-

monial no solo a los particulares afectados, sino al Estado mismo.

Por lo que a las afectaciones al Estado se refiere, nuestro país ha asumido diversos compromisos internacionales en materia de inversión, bajo los cuales, el establecimiento injustificado de áreas naturales protegidas podría acarrear a México responsabilidad de carácter económico.<sup>1</sup>

Es por ello que resulta importante contar con mecanismos preventivos que coadyuven a asegurar que los decretos de áreas naturales protegidas cuenten con la debida justificación.

Por lo anterior, se adiciona la LGEEPA para establecer que los anteproyectos de decretos de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, previamente a su expedición, deban someterse a la consideración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, tal y como sucede con el resto de decretos que expide el Ejecutivo Federal.

De este modo, la instancia gubernamental encargada de la mejora regulatoria de la Administración Pública Federal, tendrá el deber de revisar que los decretos de creación de áreas naturales protegidas cuenten con el respaldo suficiente para justificar su creación.

Por lo que se refiere a las posibles afectaciones a los particulares, se reforma la LGEEPA con objeto de que los estudios justificativos incluyan una variable social que permita vislumbrar las consecuencias sociales para los habitantes o pobladores de las áreas proyectadas dentro del proyecto de decreto.

Por otra parte, la presente iniciativa incorpora medidas tendientes a evitar futuras inconsistencias entre las declaratorias y programas de manejo competencia de cada uno de los tres niveles de gobierno, así como para coadyuvar al financiamiento de la administración de estas áreas.

Al efecto, el ejercicio de las atribuciones municipales se sujeta a la observancia de los decretos y programas de manejo de áreas protegidas de jurisdicción estatal y federal.

Por su parte, el mecanismo de participación social se ve fuertemente robustecido, al detallarse la forma y tiempos en que los interesados podrán hacer llegar sus observaciones a la Secretaría, quien ahora tendrá la obligación de darles respuesta y justificar su inclusión o no en los programas de manejo respectivos.

Por lo que a procedimientos y sanciones administrativas respecta, la presente iniciativa colma graves omisiones y subsana deficiencias de la legislación vigente, otorgando mayor seguridad jurídica al gobernado y dotando a la autoridad administrativa con una mejor herramienta de trabajo, situación que se verá reflejada en una mejor protección jurídica del ambiente.

Una importante y constante crítica a la LGEEPA se ha dirigido al hecho de que esta carece de un catálogo de conductas consideradas como infracciones, lo que en opinión de algunos juristas y tribunales del Poder Judicial federal, resulta violatorio de la garantía de legalidad al aplicarse sanciones con base en las disposiciones de la LGEEPA.

Sin embargo, en fechas recientes y con motivo de un juicio de amparo promovido por Petróleos Mexicanos, el Poder Judicial federal resolvió que la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 171 de la LGEEPA no es violatorio de garantías ni resulta contraria a la Constitución.

No obstante lo anterior, debe tenerse en consideración que dicho criterio judicial –al no tratarse de un criterio jurisprudencial firme– es susceptible de ser modificado en el futuro, motivo por el cual, con la finalidad de otorgar mayor certeza jurídica a los gobernados, la presente iniciativa adiciona a la LGEEPA con un catálogo completo de infracciones, relacionándolas con su sanción aplicable.

Durante los foros de consulta, algunas de las autoridades ambientales se manifestaron en el sentido de que el marco legal en materia de inspección y vigilancia restringe su esfera de acción en aquellos casos en que se encuentran con situaciones de flagrancia, es decir, cuando los infractores son sorprendidos en el acto mismo en que cometen una trasgresión a la normatividad ambiental.

Al amparo de la normatividad vigente, la autoridad ambiental está impedida para tomar acciones inmediatas en virtud de que para ello tendría que iniciar el procedimiento administrativo a través de los cauces ordinarios (orden de inspección, citatorios, etc.), con el riesgo de perder la oportunidad en ocasiones única de encontrar y sancionar a los infractores.

Con objeto de dar solución a la problemática anteriormente descrita, se reforma la LGEEPA con objeto de regular la flagrancia administrativa, facultando a la autoridad ambiental a levantar actas administrativas en aquellos casos

en que sorprenda a presuntos infractores en ejecución de hechos contrarios a la ley.

Por tanto, en atención a lo anteriormente expuesto los suscritos diputados, respetuosamente sometemos a la consideración de esta H. Cámara la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman las fracciones III y IX del artículo 15; el segundo párrafo del artículo 20 BIS; la fracción II del artículo 20 BIS 4; el artículo 32; el párrafo tercero y fracciones I, III y V del artículo 34; el segundo párrafo del artículo 35; el último párrafo del artículo 39; el tercer y cuarto párrafo del artículo 46; la fracción V del artículo 60; el primer párrafo del artículo 162; el artículo 165; la fracción primera del artículo 171; el artículo 175 BIS; el primer párrafo del artículo 177; el artículo 180 y el segundo párrafo del artículo 203; se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 20 BIS 1, recorriéndose el segundo párrafo para quedar como cuarto párrafo; el artículo 20 BIS 8; el artículo 20 BIS 9; la fracción X al artículo 23; los últimos dos párrafos al artículo 34; los últimos dos párrafos al artículo 58; la fracción VII del artículo 60; un segundo y tercer párrafos al artículo 65; un último párrafo al artículo 162; y los artículos 171 BIS, 171 TER y 171 QUATER; y se derogan las fracciones V y X del artículo 15; el artículo 159 BIS 6; el segundo párrafo del artículo 162; el artículo 163; el segundo, tercer y cuarto párrafos del artículo 164; todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

**Artículo Único.-** Se reforman las fracciones III y IX del artículo 15; el segundo párrafo del artículo 20 BIS; la fracción II del artículo 20 BIS 4; el artículo 32; el párrafo tercero y fracciones I, III y V del artículo 34; el segundo párrafo del artículo 35; el último párrafo del artículo 39; el tercer y cuarto párrafo del artículo 46; la fracción V del artículo 60; el primer párrafo del artículo 162; el artículo 165; la fracción primera del artículo 171; el artículo 175 BIS; el primer párrafo del artículo 177; el artículo 180 y el segundo párrafo del artículo 203; se **adicionan** un segundo y tercer párrafos al artículo 20 BIS 1, recorriéndose el segundo párrafo para quedar como cuarto párrafo; el artículo 20 BIS 8; el artículo 20 BIS 9; la fracción X al artículo 23; los últimos dos párrafos al artículo 34; los últimos dos párrafos al artículo 58; la fracción VII del artículo 60; un segundo y tercer párrafos al artículo 65; un último párrafo al artículo 162; y los artículos 171 BIS, 171 TER y 171 QUATER; y se **derogan** las fracciones V y X del artículo 15; el

artículo 159 BIS 6; el segundo párrafo del artículo 162; el artículo 163; el segundo, tercer y cuarto párrafos del artículo 164; todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

**Artículo 15.- ...**

I. y II. ...

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico, el cual comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

IV. ...

V. Derogada;

VI. a VIII. ...

IX.-La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad y los grupos y organizaciones sociales, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas con el propósito de reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

X. Derogada;

XI. a XX. ...

**Artículo 20 Bis.- ...**

En la formulación y modificación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, para lo cual deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación un extracto del proyecto del programa o de sus modificaciones, de forma previa a su aprobación, el cual estará a la disposición de cualquier interesado, de acuerdo con lo establecido en esta Ley así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

**Artículo 20 Bis 1.- ...**

Asimismo, deberán establecerse esquemas de financiamiento para el otorgamiento del apoyo técnico a que se hace referencia en el párrafo anterior.

La Secretaría deberá instrumentar un sistema permanente de seguimiento y evaluación que garantice la aplicación y observancia del programa de ordenamiento ecológico general.

[...]

**Artículo 20 Bis 4.- ...**

I. ...

II. Regular los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y,

III. ...

**Artículo 20 Bis 8.-** Las autoridades estatales y municipales deberán adecuar las previsiones de sus planes y programas de desarrollo urbano y de asentamientos humanos a lo dispuesto en los programas de ordenamiento ecológico general, regional, local y marino.

**Artículo 20.- Bis 9.** Los anteproyectos de decreto de creación de áreas naturales protegidas competencia de la Federación, deberán presentarse a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria junto con una manifestación de impacto regulatorio en los términos y para los fines señalados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 23.- ...**

I. a IX. ...

X. En la determinación de los usos y destinos del suelo y su zonificación, deberá buscarse la identificación y conservación de aquellas áreas que presten servicios ambientales a centros de población.

**Artículo 32.-** En el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los estados, el Distrito Federal o los municipios, deberán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada, en los términos previstos en el artículo 31 de esta Ley.



**Artículo 34.- ...**

La Secretaría, a solicitud de cualquier persona, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que la Secretaría se lo solicite;

II. ...

III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, deberá organizar, a solicitud de cualquier persona que así lo solicite, una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

IV. ...

V. La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado, debiendo fundar y motivar las razones para su consideración o su desechamiento.

La Secretaría publicará en su Gaceta Ecológica la respuesta a los comentarios o propuestas que haya recibido por escrito.

En contra de la negativa o del silencio de la Secretaría a realizar la junta pública a que se refiere la fracción tercera del presente artículo, el interesado podrá interponer recurso de revisión.

**Artículo 35.- ...**

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que esta-

blezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

...

**Artículo 39.- ...**

...

La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional, incluyendo conocimientos sobre el marco jurídico aplicable, y para la investigación de las causas y efectos de los fenómenos ambientales.

**Artículo 46.- ...**

I. a X. ...

...

Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes a nivel de las entidades federativas, que reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de esta Ley. Dichos parques y reservas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo, en cuyo caso deberán observarse las disposiciones del decreto de creación y del programa de manejo respectivo.

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local, los decretos de creación de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación, de los estados y del Distrito Federal, y sus programas de manejo, según sea el caso.

...

**Artículo 58.- ...**

I. a IV. ...

En la elaboración de los estudios previos justificativos, la Secretaría deberá tomar en consideración aquellos trabajos de investigación y estudios sobre las características biológicas y la vocación del uso del suelo que hayan realizado las dependencias, órganos e instituciones del sector público.

Los estudios a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar las posibles afectaciones sociales a los pobladores de las zonas objeto del estudio.

**Artículo 60.- ...**

I. a IV. ...

V. Los lineamientos generales para la administración, el establecimiento de órganos colegiados representativos y la creación de fondos o fideicomisos;

VI. ...; y

VII. El proyecto de programa de manejo del área natural protegida de que se trate.

...

**Artículo 65.- ...**

Las personas interesadas a que se refiere el párrafo anterior, podrán hacer llegar por escrito a la Secretaría sus observaciones al proyecto de programa de manejo a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La Secretaría deberá dar respuesta por escrito a las observaciones recibidas y publicarlas en el mismo medio, justificando su inclusión o no en el programa de manejo de que se trate.

...

**Artículo 159 BIS 6.- Derogado.**

**Artículo 162.-** Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de verificación, sin perjuicio de otras medidas previs-

tas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

En aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a esta Ley o a las disposiciones que deriven de la misma, o cuando después de realizarlos, sean perseguidos materialmente, o cuando alguna persona los señale como responsables de la comisión de aquellos hechos, siempre que se encuentre en posesión de los objetos relacionados con la conducta infractora, el personal debidamente identificado como inspector deberá levantar el acta correspondiente y asentar en ella, en forma detallada, esta circunstancia, observando en todo caso, las formalidades previstas para la realización de actos de inspección.

**Artículo 163.- Derogado.**

**Artículo 164.-** En toda visita de verificación se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 165.-** La persona con quien se entienda la diligencia no estará obligada a proporcionar al personal autorizado información relativa a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.

**Artículo 171.- ...**

I. Multa por el equivalente de cincuenta a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción;

...

**Artículo 171 Bis.-** Son infracciones a la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen, las siguientes:

I. En materia de impacto ambiental:

a) Llevar a cabo las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley sin contar con una autorización en materia de impacto ambiental;

b) Llevar a cabo obras o actividades sin presentar un informe preventivo en los casos en que éste sea necesario; y

c) Llevar a cabo obras o actividades en contravención de las medidas de prevención y mitigación o de las condiciones impuestas en la autorización de impacto ambiental.

## II. En materia de auditoría ambiental:

a) Ostentarse falsamente como titular de un certificado como industria limpia;

b) Omitir dar aviso a la autoridad competente de cualquier modificación de los procesos, actividades o instalaciones que tengan implicaciones en el ambiente, los recursos naturales o la salud pública, tratándose de empresas que cuenten con un certificado como industria limpia; y

c) Omitir mantener la operación de las instalaciones en las condiciones existentes al momento en que fue otorgado o prorrogado el certificado como industria limpia.

## III. En materia de áreas naturales protegidas:

a) Explorar, usar, aprovechar o explotar recursos naturales dentro de un área natural protegida competencia de la Federación, en contravención a lo establecido en esta Ley, su reglamento en la materia y las modalidades señaladas en las declaratorias de establecimiento y programas de manejo correspondientes;

b) Realizar actividades en contravención de esta Ley, su reglamento en la materia, la declaratoria de establecimiento, el programa de manejo correspondiente o de la autorización o permiso, dentro de un área natural protegida competencia de la Federación; y

c) Realizar las acciones señaladas en los apartados anteriores dentro de una zona núcleo o de amortiguamiento, en cuyo caso se considerará como una falta grave.

## IV. En materia del registro de emisiones y transferencia de contaminantes:

Tratándose de establecimientos sujetos a reporte de competencia federal para efectos del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, omitir proporcionar a la Secretaría la información, datos o documentos que les sean requeridos en los casos, plazos y formatos señalados por esta Ley y sus Reglamentos en la materia.

## V. En materia de emisiones a la atmósfera:

a) Rebasar los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera señalados en las normas oficiales mexicanas o en la licencia de funcionamiento;

b) Omitir instalar plataformas y puertos de muestreo en los términos de las normas oficiales mexicanas;

c) Omitir mantener las plataformas y puertos de muestreo en condiciones de seguridad;

d) Omitir la medición o registro de las emisiones contaminantes a la atmósfera en la forma y con la periodicidad señalados por la Secretaría, el Reglamento de esta Ley en la materia y las normas oficiales mexicanas;

e) No llevar a cabo el monitoreo perimetral de emisiones contaminantes a la atmósfera cuando ella sea necesario de acuerdo con esta Ley su Reglamento en la materia;

f) Omitir llevar una bitácora de mantenimiento y control de los equipos de proceso y control;

g) No dar a la Secretaría los avisos de inicio de operación de procesos o de falla en el equipo de control cuando así se requiera en los términos del Reglamento en la materia;

h) Operar una fuente fija de jurisdicción federal sin contar con una licencia de funcionamiento;

i) Operar una fuente fija de jurisdicción federal sin observar las disposiciones contenidas en la licencia de funcionamiento;

j) Omitir canalizar las emisiones a la atmósfera a través de ductos o chimeneas que cumplan con las normas oficiales mexicanas;

k) Llevar a cabo combustiones a cielo abierto sin contar con permiso de la Secretaría;

l) Omitir observar lo establecido en las normas oficiales mexicanas en el procedimiento de certificación de emisiones contaminantes a la atmósfera en vehículos nuevos en planta; y

m) Operar centros de verificación vehicular en contravención de los procedimientos de verificación establecidos por la Secretaría.

#### VI. En materia de actividades altamente riesgosas:

Realizar obras o actividades consideradas como altamente riesgosas sin contar con un estudio de riesgo, un programa para la prevención de accidentes o un seguro de riesgo ambiental.

#### VII. En materia de materiales peligrosos:

a) Importar o exportar materiales peligrosos sin contar con la autorización correspondiente;

b) Importar materiales peligrosos para fines distintos a su tratamiento, reciclaje o reuso;

c) Importar materiales peligrosos cuando su uso o fabricación se encuentre prohibido en el país en que se hubiere elaborado;

d) El tránsito por territorio nacional de materiales peligrosos sin contar con autorización de la Secretaría;

e) El tránsito de materiales peligrosos por territorio nacional cuando provengan del extranjero y estén destinados a un tercer país;

f) Omitir retornar al país de origen dentro del plazo que determine la Secretaría, los materiales peligrosos generados en los procesos de producción, transformación, elaboración o reparación en los que se haya utilizado materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal; y

g) Incumplir con los requisitos fijados por la Secretaría para la importación o exportación de materiales peligrosos.

#### VIII. En materia de ruido:

Rebasar los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en las normas oficiales mexicanas.

#### IX. En materia de procedimientos administrativos de inspección y vigilancia:

a) Obstaculizar u oponerse a la práctica de una visita de inspección;

b) No adoptar las medidas correctivas o de urgente aplicación que dicte la autoridad competente;

c) Negarse a proporcionar a la autoridad la información que le sea requerida en ejercicio de facultades de inspección y vigilancia; y

d) Violar las medidas de seguridad decretadas por autoridad competente.

#### X. En materia de denuncia popular:

a) Denunciar actos, hechos u omisiones cuya investigación compete a la Federación, a sabiendas de que estos son inexistentes, falsos o infundados; y

b) Aportar pruebas, documentación o información falsas a la autoridad dentro de un procedimiento de denuncia popular.

#### XI. En general:

Presentar información falsa u ocultar información a la Secretaría con objeto de obtener, renovar o mantener actualizada una concesión, autorización, licencia, permiso, registro, cédula, reporte, informe o certificado.

Artículo 171 TER.- La imposición de las multas a que se refiere el artículo anterior de la presente Ley, se determinará conforme a los siguientes criterios:

I. Con el equivalente de 50 a 1,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones II incisos b) y c); IV; V incisos c), d), e) y f); y VIII del artículo 171 BIS de esta Ley.

II. Con el equivalente de 200 a 10,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las

fracciones I inciso a); II inciso a); III inciso b); V incisos a), b), g), i) y j); VII incisos d), e) y g); IX inciso b); X inciso b); y XI del artículo 171 BIS de esta Ley.

III. Con el equivalente de 500 a 20,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones I inciso b); III inciso a); V incisos h), k) y l); VI; VII incisos b), c) y f); y IX inciso d) del artículo 171 BIS de esta Ley.

IV. Con el equivalente de 1,000 a 50,000 veces de salario mínimo a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones I inciso a); III inciso c); V inciso m); y VII inciso a) del artículo 171 BIS de esta Ley.

**Artículo 171 Quáter.-** Los servidores públicos que participen de forma directa o indirecta en la violación de la presente ley, sus reglamentos o las disposiciones que de ella emanen, serán sancionados administrativamente en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan, los servidores públicos podrán ser sancionados penalmente por las conductas que también constituyan delitos.

**Artículo 175 Bis.-** Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley, así como para la elaboración y actualización de programas de manejo, mantenimiento y administración de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación.

**Artículo 177.-** Cuando con la interposición del recurso de revisión, el promovente solicite la suspensión del decomiso, la autoridad podrá ordenar la devolución de los bienes respectivos al interesado, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la suspensión del acto impugnado y se exhiba garantía por el monto del valor de lo decomisado, el cual será determinado por la Secretaría, de acuerdo con el precio que corra en el mercado, al momento en que deba otorgarse dicha garantía.

...

**Artículo 180.-** Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, cualquier persona física o moral tendrá derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberá interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

**Artículo 203. ...**

El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se conozca el acto, hecho u omisión correspondiente.

### Transitorio

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

**Nota:**

**1 Sobre el particular y al amparo del Capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un tribunal arbitral encontró que en el caso de Metalclad Corporation vs. México, el Decreto Ecológico dictado por el gobernador del estado de San Luis Potosí podría constituir por sí mismo un acto equivalente a una expropiación.**

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 28 días del mes abril de 2005.— Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

**106.-<Iniciativa que adiciona el Capítulo VI Bis a la Ley General de Salud, en relación con la atención de la pareja infértil, a cargo de la diputada María Cristina Díaz Salazar, del grupo parlamentario del PRI**

La suscrita, diputada federal e integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo establecido en los numerales 55, fracción II, 56, 62, 63 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se adiciona el capítulo VI Bis a la Ley General de Salud, para la atención de la pareja infértil, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La salud reproductiva es un estado de bienestar social, físico y mental y no tanto la ausencia de enfermedad, en aspectos relacionados al sistema reproductor, sus funciones y sus procesos.

Por tanto, la salud reproductiva implica que las personas tienen la capacidad de reproducirse y la libertad de decidir el número y espaciamiento de los hijos. Implícitos en esta condición están los derechos de los hombres y mujeres a estar informados y a tener el acceso a los servicios de atención a la salud que proporcionarán y brindarán a las parejas la mejor oportunidad de tener un descendiente sano.

Un derecho negativo es la omisión. Refiriéndose a técnicas de reproducción asistida, sería crear obstáculos ya sea por la creación de leyes que impidan que un individuo acceda a estas técnicas por sus propios medios, lo que traduciría un acceso no equitativo. Equidad es diferente de igualdad, ya que la primera requiere trato igualitario de los individuos, tomando en cuenta las diferencias éticamente significativas entre ellos. La igualdad requiere trato idéntico de todos los individuos a pesar de sus diferencias.

La Declaración de las Naciones Unidas estipula, en la Declaración de los Derechos Humanos, que “Los hombres y las mujeres mayores de edad, sin limitación alguna debido a raza, nacionalidad o religión, tienen el derecho a casarse y a formar una familia”.

En países en desarrollo, la infertilidad no ha asumido todavía el enfoque de salud pública. Se considera que la sobrepoblación, más que la infertilidad, debe ser el objetivo principal de los programas de Salud Reproductiva, enfatizando el componente de Planificación Familiar. Adicionalmente, en países con bajo presupuesto, donde se le da prioridad a otras necesidades. El manejo de la infertilidad presenta altos costos, ya que se puede llegar a requerir de técnicas sofisticadas, como es la reproducción asistida. Sin embargo, más que asociar la infertilidad directamente con técnicas costosas, sofisticadas y de poca accesibilidad para la población general, es conveniente analizar las implicaciones sociales, psicológicas, económicas, políticas, y morales que ejerce este problema en torno a la salud pública (prevención).

Aunque la infertilidad en nuestro país aún no es considerada como un problema de salud pública, es la principal preocupación de las parejas que no son capaces de concebir. Es fuente de trauma psicológico, rechazo social, en ocasiones privación económica, violencia familiar, depresión, ansiedad y culpabilidad en uno o ambos miembros de la pareja. Esto ejerce presión sobre la institución fundamental en nuestra sociedad como es el matrimonio.

Hace dos siglos, el estudio de la infertilidad se enfocaba únicamente a realizar un examen pélvico para descartar alteraciones en el tracto genital femenino. El tratamiento se limitaba a la práctica retra, en días fértiles. En 1913, los estudios de Hühner enfatizaron la importancia del eyaculado en el moco cervical durante el proceso de fertilización.

Desde 1920 hasta nuestros días se ha avanzado en la sofisticación de los diferentes estudios de laboratorio con fines diagnósticos y terapéuticos como son radioinmunoensayo para determinación de niveles hormonales, bacteriología, virología, gabinete, invasivos (como histerosalpingografía, histeroscopia y laparoscopia), genética. Además los nuevos tratamientos hormonales basados en ingeniería genética se han incrementado dramáticamente, por lo que se necesita tener la actualización en la prevención, diagnóstico y tratamiento de la infertilidad en todos los países, incluyendo los que están en desarrollo.

En México, el 8 de octubre de 1949, se llevó a cabo la primera Asamblea General de la Asociación Mexicana para la Esterilidad, en la antigua Escuela Nacional de Medicina.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) reporta que

actualmente existen 86 millones de personas afectadas por la infertilidad sólo en países en desarrollo. Es mundialmente aceptado que alrededor del 10% de las parejas son incapaces de concebir. Dentro de las causas más frecuentes tanto para hombres como para mujeres están: las causas **hormonales**, como anovulación e hipogonadismo (insuficiencia gonadal), **obstructivas** (como consecuencia de infecciones de transmisión sexual o de traumas o cirugías abdominales y pélvicas), **congénitas** (desde el nacimiento), **adquiridas** (después del nacimiento) y **mixtas**.

Un cierto porcentaje de la población infértil (10%) llega a concebir, pero presenta pérdida recurrente de la gestación (abortos de repetición).

El porcentaje de parejas afectadas por infertilidad varía en el mundo, calculándose entre el 5-30%. Con relación a la causa, en nuestro país se estima que el 50% de las parejas infértiles corresponde a factor femenino, el 40% puede corresponder al factor masculino y 10% a ambos.

El diagnóstico de la infertilidad debe ser multidisciplinario, realizado por diferentes especialistas e englobando el estudio integral de la pareja en una forma sistemática.

Cuando es el factor femenino el que está afectado, dentro del diagnóstico se deben considerar los siguientes factores causales:

- Factor cervical
- Factor tubo peritoneal
- Factor uterino
- Factor endocrino-ovárico

Las causas de que esté alterado el factor cervical, pueden ser infecciosas, inmunológicas o cualquier antecedente o padecimiento actual de la paciente que altere las características fisicoquímicas del moco cervical, ya que éste es esencial para regular el transporte de espermatozoides a la cavidad uterina.

Dentro del factor tubo peritoneal, hay que tomar en cuenta que la obstrucción tubaria es responsable hasta del 30% de infertilidad en mujeres nulíparas en países en desarrollo. Este porcentaje es mayor en población con factores de riesgo, para enfermedad adherencial tubaria como lo son: antecedente de enfermedad pélvica inflamatoria, antecedente de cirugía pélvica o tubaria, secuelas por endometriosis, enfermedades granulomatosas como sarcoidosis o tubercu-

losis peritoneal, antecedente de embarazo ectópico y aborto séptico. Se ha reportado que la incidencia de infertilidad secundaria a daño tubario, después de 1,2 y 3 episodios de EPI crónica, es de 11,34 y 54% respectivamente.

El factor uterino es responsable del 5-12% de los casos, como factor único de infertilidad. En el 50% de los casos, existe asociación con otros factores de infertilidad como son anovulación, factor tuboperitoneal, o factor masculino.

Las causas de que exista una alteración uterina pueden ser: de origen estructural o morfológica (obstructiva) e inmunológica (inflamatorias, infecciosas) o por falta de receptividad endometrial para favorecer la implantación.

El factor endocrinoovárico, comprende alrededor del 30% de las causas de infertilidad en el factor femenino. La causa más frecuente es la anovulación y ésta, a su vez, puede ser secundaria a:

-Trastornos endocrinos como: anovulación tipo síndrome de ovarios poliquísticos, hiperprolactinemia, enfermedades tiroideas, resistencia a la insulina, hiperandrogenismo, alteración en la fase lútea, híper o hipocortisolemia o lesiones hipofisarias que de manera secundaria, alteren el eje hipotálamo-hipofisario.

-Insuficiencia ovárica. Éste es uno de los factores que se ha incrementado en últimas fechas, en especial en países desarrollados, debido a que la mujer desea postergar la maternidad y esto tiene relación con sus nuevas expectativas de vida que hoy en día son reflejo de la globalización en el ámbito mundial. La reducción de la fertilidad es consecuencia de la disminución en el número y calidad de óvulos existentes, o bien, por falta de respuesta del folículo.

El factor masculino como causa de infertilidad también se ha incrementado en los últimos años, probablemente secundario a la mayor presencia de infecciones de transmisión sexual y a la exposición de tóxicos como tabaco, alcohol, farmacodependencia, y contaminantes ambientales.

Las causas de infertilidad masculina son congénitas o adquiridas. El grupo de causas congénitas abarca trastornos cromosómicos y morfológico-estructurales (como la falta de descenso testicular al nacimiento o ausencia congénita de conductos deferentes).

El segundo grupo incluye lesiones testiculares (ya sea por

trauma, infección, tumores, radiación o varicocele), alteraciones endocrinas y enfermedades crónicas degenerativas (que tengan repercusión en el eje hipotálamo-hipófisis-gónada); fármacos, sustancias ilegales y disfunción eréctil.

### Prevención en primer nivel

En los países en vía de desarrollo, hasta 40% de las parejas infértiles padecen infertilidad secundaria. Esto es, han llegado a concebir un descendiente a término, pero no en el momento actual, a pesar de tener relaciones sexuales sin método anticonceptivo alguno durante un año o más. De acuerdo con la OMS, la principal causa es obstructiva (de las trompas uterinas en la mujer, o de los conductos excretores de semen en el hombre) como consecuencia de infecciones del tracto genital. Las infecciones de transmisión sexual, afectan tanto a la mujer como al hombre y si se previenen y tratan oportunamente, evitan lesiones que en ocasiones son irreversibles. Esto es totalmente prevenible y tratable en centros de atención a la salud de primer nivel.

Las infecciones que con mayor frecuencia afectan la fertilidad están la *Chlamydia Trachomatis*, *Mycoplasma Urealyticum* y *Neisseria Gonorrhoeae*, así como infecciones granulomatosas como tuberculosis pélvica o consecuencias de infecciones postaborto, posparto, o postcirugías adominopélvicas (por ejemplo, apendicitis complicadas).

Esto produce en la mujer inflamación de las salpinges o trompas uterinas, pérdida de la movilidad y de la permeabilidad de las mismas, así como formación de adherencias. En el hombre, puede llegar a afectar el epidídimo, la próstata, las vías excretoras como son conductos deferentes, retra, lo que puede traducirse en alteración los parámetros del análisis del semen. Adicionalmente, si no son tratadas, perpetúan el ciclo infeccioso, transmitiendo las infecciones a las parejas sexuales. Solo en relación al impacto causado por la gonorrea, se ha calculado que el 20% de las infecciones no tratadas en adultos sexualmente activos puede conducir a una reducción del 50% en el crecimiento poblacional debido a infertilidad secundaria.

Aunque existen otras causas de infertilidad más complejas que se describen a continuación y que es más difícil sean manejadas en primer nivel, el médico a ese nivel puede orientarse a una sospecha diagnóstica, cuando el problema es hormonal (como anovulación, síndrome de ovario poliquístico) u obstructivo.

### Diagnóstico

La finalidad del diagnóstico es establecer la causa de la infertilidad. Para fines diagnósticos, se debe considerar a la pareja infértil, aunque se estudie por separado.

Algunos estudios diagnósticos son relativamente accesibles y pueden llevarse a cabo en primer nivel por ejemplo, si la mujer es la afectada, determinar si la causa es hormonal (y si ésta es por anovulación debido a síndrome de ovarios poliquísticos, patología tiroidea, alteración en los niveles de prolactina). Si el hombre es el afectado, determinar si existe alteración a nivel testicular o en las vías excretoras, o la causa es hormonal.

### Diagnóstico en primer nivel

Es imprescindible una historia clínica completa incluyendo una cuidadosa historia sexual tanto para el hombre, como para la mujer, que incluya matrimonios e hijos previos, antecedentes familiares de infertilidad, antecedentes ocupacionales, tabaquismo, toxicomanías, ingesta de medicamentos, enfermedades previas, cirugías previas, infecciones en el tracto reproductivo, antecedentes gineco-obstétricos y tratamientos previos. En segundo lugar, realizar una exploración física completa, con talla, peso, índice de masa corporal, tensión arterial, desarrollo de caracteres sexuales, características de la piel y anexos, galactorrea, hirsutismo, exploración pélvica bimanual. Para el hombre se debe incluir dentro de la exploración física, la revisión de los caracteres sexuales secundarios, la morfología, consistencia y volumen testicular, características del epidídimo y revisión prostática, cuando esté indicada.

En cuanto a estudios básicos de laboratorio, se deben incluir: curva de temperatura basal, análisis del moco cervical con cultivo (para descartar infecciones de transmisión sexual), progesterona en la segunda fase del ciclo, prolactina (cuándo se requiera), pruebas de función tiroidea (según el caso), ultrasonido endovaginal o pélvico, e histerosalpingografía si no existen infecciones de transmisión sexual en ese momento. Las determinaciones hormonales se deben adecuar a cada caso.

Para el estudio del factor masculino, se requiere un análisis físico-químico y microscópico del semen, evaluado de acuerdo a los criterios de la OMS, pruebas endocrinas (según el caso) como prolactina y gonadotropinas.

En la última década, el desarrollo de técnicas en reproducción asistida ha intensificado la esperanza de parejas con



infertilidad, y se ha producido un incremento en la demanda de estos servicios tanto para países desarrollados, como para los que están en vías de hacerlo. Esto ha generado discusiones sobre los criterios a acordar para llegar tanto en el ámbito social como ético.

En 1999, se llevó a cabo la 52ª Asamblea Mundial en Salud, a petición de la OMS dónde se evaluaron estos aspectos. En septiembre del 2001, se llevó a cabo por parte del Departamento de Salud Reproductiva e Investigación de la OMS, una reunión, en dónde hubo más de 40 participantes de 22 países, para discutir, la vigilancia nacional e internacional de técnicas de reproducción asistida, manipulación y criopreservación de gametos, embarazos múltiples, y técnicas de estimulación ovárica, diagnóstico genético preimplantacional, aspectos psicosociales, aspectos éticos con relación al (la) paciente afectado(a), a la pareja, y al descendiente, acceso equitativo, el papel del consumidor y el papel de las técnicas de reproducción asistida en países en desarrollo.

Tan sólo en 1995, en 59 centros distribuidos en Latinoamérica, se indujeron 7000 ciclos de reproducción asistida, incluyendo 351 ciclos de transferencia embrionaria con óvulos de donantes.

En conclusión, necesitamos de manera urgente e imposterable un marco jurídico que unifique criterios de prevención, diagnóstico y tratamiento para mejorar el pronóstico de fertilidad en las parejas infértiles, y que identifique mecanismos adecuados de certificación, seguimiento y evaluación, de acuerdo a la normatividad nacional e internacional, ya que actualmente en nuestro país existe gran cantidad de unidades médicas que se practican tratamiento de reproducción asistida fuera del control de la Secretaría de Salud lo que puede permitir prácticas faltas de ética.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar a esta soberanía

**Proyecto de decreto por el que se adiciona el Capítulo VI Bis a la Ley General de Salud, para la atención de la pareja infértil, para quedar como sigue:**

#### **Capítulo VI Bis Atención a la Pareja Infértil**

##### **Artículo 71 Bis 1**

La infertilidad es la incapacidad de la pareja para lograr el embarazo después de practicar relaciones sexuales vía vaginal sin protección anticonceptiva durante un año.

##### **Artículo 71 Bis 2**

La Secretaría de Salud deberá informar y orientar con trato digno y con calidad a la mujer y al hombre en edad reproductiva sobre la prevención y tratamiento de la infertilidad.

##### **Artículo 71 Bis 3**

Los servicios médicos sobre infertilidad comprenderán: información, consejería, atención general y especializada debiendo hacer del conocimiento de todo paciente el diagnóstico, pronóstico y posibles tratamientos.

##### **Artículo 71 Bis 4**

Será de carácter prioritario la prevención primaria de la infertilidad para evitar factores de riesgo como causa de origen de ésta, debiendo informar y orientar a la población en edad reproductiva sobre cuales son los factores de riesgo y como pueden evitarse.

##### **Artículo 71 Bis 5**

Las actividades de atención médica deberán proporcionarse en los sectores público, social y privado que cuenten con la infraestructura y capacidad técnica especializada la cual incluye personal capacitado, certificado por el Consejo Mexicano de Ginecología y Obstetricia y de Biología de la Reproducción. Las instalaciones de las unidades de salud que presten el servicio de atención a la infertilidad deberán tener la certificación vigente de la autoridades sanitarias correspondientes.

##### **Artículo 71 Bis 6**

Para obtener el diagnóstico correcto deberán elaborarse las historia clínicas completas (NOM: del expediente clínico) dirigidas hacia el problema de la infertilidad para ofrecer el tratamiento adecuado: médico o quirúrgico o técnicas de alta especialidad como la reproducción asistida, dependiendo de la etiología del padecimiento.

##### **Artículo 71 Bis 7**

*Reproducción asistida* es todo procedimiento que para llevar a cabo la fecundación se utiliza la manipulación artificial o manipulación In Vitro de ovocitos humanos, gametos humano, con el propósito de lograr un embarazo, esto incluye fertilización in vitro, transferencia embrionaria,

transferencia intratubaria de gametos, transferencia intratubaria de cigotos, criopreservación de óvulos y espermatozoides, tejido ovárico y tejido testicular. Los procedimientos de reproducción asistida sólo podrán realizarse en unidades expresamente autorizadas por la Secretaría de Salud y mediante el cumplimiento de los requisitos normativos establecidos.

#### **Artículo 71 Bis 8**

Podrán ser sujetos a prácticas de Reproducción Asistida cuando el factor masculino no responda al tratamiento médico y/o quirúrgico, el factor femenino no responda a tratamiento médico y/o quirúrgico, a alteraciones de anovulación o de obstrucción tubaria o bien cuando exista ausencia de gónadas, enfermedades ligadas al sexo, dominantes o recesivas (criterio médico) y a antecedentes de enfermedades crónicas o genéticas de acuerdo a la valoración pregestacional.

#### **Artículo 71 Bis 9**

La aplicación de las técnicas de Reproducción Asistida, únicamente podrán llevarse a cabo cuando se hayan agotado todos los procedimientos convencionales para lograr un embarazo y solamente en individuos que cuenten con la mayoría de edad.

#### **Artículo 71 Bis 10**

Las unidades médicas donde se realicen acciones de Reproducción Asistida en humanos deberán tener un manual de procedimientos que incluya justificación, objetivos, hoja de consentimiento informado, archivo de expedientes físicos, registro electrónico de casos, variables de tratamiento y resultados, sistema de evaluación de cada área, así mismo proceso y hoja de registro de consentimiento informado y deberán contar con un Comité Interno de Reproducción Asistida y un Comité de Ética, Investigación y Bioseguridad.

El consentimiento bajo información deberá formularse por escrito y reunir los siguientes requisitos: ser elaborado y firmado por el responsable del centro de reproducción, tener la supervisión de los comités de ética e investigación, se les proporcionará información completa sobre el acto de disposición de que se trate, incluyendo información sobre los posibles riesgos, consecuencias y probabilidades de éxito, incluyendo además las consideraciones biológicas,

jurídicas, éticas y económicas relacionadas con el o los procedimientos. La orientación-consejería será otorgada antes de la firma del consentimiento informado.

#### **Artículo 71 Bis 11**

##### **De los donantes:**

**I.** El disponente que proporcione células germinales o embriones preimplantatorios para fines de Reproducción Asistida, deberá hacerlo de manera altruista y sin condición alguna, esto deberá quedar en un registro estricto de donantes.

**II.** Los disponentes secundarios podrán ser: el cónyuge, el concubinario o concubina, los ascendientes, descendientes y los parientes colaterales hasta segundo grado. Se deberá contar con la aprobación de la autoridad sanitaria y/o los representantes legales.

**III.** En caso de fallecimiento o separación de algunos de los donantes, y que hayan resguardado gametos en custodia, el responsable de la unidad médica de Reproducción Asistida se apegará a lo establecido en el consentimiento celebrado entre ambos disponentes originarios, el cual especificará el destino y la custodia del o la disponente original, o bien al cabo de cinco años su destino final.

**IV.** Queda prohibida la maternidad subrogada, substitutiva o alquiler de útero.

**V.** En la disposición de células queda prohibido:

-La realización de la inseminación artificial sin el consentimiento de la mujer o si existe contraindicación médica.

-La fertilización de óvulos humanos con propósitos distintos a la procreación humana.

-La obtención de embriones humanos para cualquier propósito distinto al de su transferencia en los progenitores genéticos o en la futura madre biológica en el caso del programa de donación ovular.

-La mezcla de gametos de diferentes disponentes en el mismo procedimiento.

-La creación de seres humanos por clonación en cualquiera de sus donantes.

-Cualquier procedimiento dirigido a la producción de quimeras.

-Transferir más de tres óvulos fecundados en cada ciclo.

-La investigación en embriones humanos que afecte su potencial de implantación o sobrevida.

-La selección del sexo o la manipulación genética con fines no terapéuticos o terapéuticos no autorizados.

-La manipulación genética que no sea con fines terapéuticos fundamentados y probados.

#### VI. Donación de óvulos, indicaciones:

-Mujeres con falla ovárica que impida la ovulación.

-Mujeres con función ovárica que curse con anomalías genéticas o con reserva ovárica disminuida, pérdida gestacional recurrente.

-Insuficiencia ovárica prematura.

-Ausencia congénita de ovarios.

-Antecedentes de ooforectomía.

-Pacientes con defectos genéticos que puedan ser heredados a su descendencia si se usan sus óvulos.

-Pacientes en etapa posmenopáusicas.

#### VII. Contraindicaciones y restricciones:

-Pacientes receptoras de 40 a 45 años sólo podrán ser fertilizadas un máximo de 15 óvulos.

-Pacientes receptoras de 46 a 49 años se solicitará autorización adicional al Comité Científico y de Ética como requisito indispensable para el programa.

-Pacientes de 50 años o más no deberán ser consideradas bajo ninguna circunstancia receptoras en el programa.

Objetivos:

-Limitar el número de embriones congelados en el Centro de Reproducción autorizada por la Secretaría de Salud.

-Controlar el acceso al programa de donación de embriones.

-Restringir el acceso a pacientes de mayor edad a estos programas de donación.

#### VIII. De las donadoras de óvulos

-Pueden ser donadoras de óvulos las mujeres que reúnan estas características.

-Mujeres con problemas de infertilidad de origen diferente del endocrino ovárico y que acepten de manera anónima donar el excedente de óvulos que tengan un ciclo.

-Mujeres que conozcan a la mujer que van a donar sus óvulos pero que hayan aceptado hacerlo de manera altruista (sólo deberán ser familiares de primer o segundo grado).

-Donadora altruista sin problemas de infertilidad que acepte donar de manera anónima óvulos de unos de sus ciclos.

#### IX. Donación de semen

Indicaciones:

Azoospermia.

Teratozoospermia y necrozoospermia totales.

Enfermedades genéticas transmitidas por el hombre.

Isoinmunización materno-fetal a RH sanguíneo.

#### X. Donación de embriones

-Los pacientes con infertilidad deberán ser evaluados por el Comité de Ética para poder ingresar al programa de donación de embriones.

-Los embriones serán donados de manera altruista y anónima por parte de pacientes con infertilidad que hayan ingresado al programa y que por algún motivo ya no requieran o no deseen hacer uso de sus embriones congelados.

-Para ser uso de los embriones donados los donadores deberán otorgar su consentimiento por escrito previa evaluación psicológica.

-El orden de candidatas a receptoras de embriones donados deberá establecerse en una bitácora especialmente diseñada.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de abril de 2005.— Dip. María Cristina Díaz Salazar (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Salud.**