



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LXI Legislatura

Correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Emilio Chuayffet Chemor	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año III	México, DF, miércoles 14 de septiembre de 2011	Sesión No. 7 Anexo

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Registradas en el orden del día del 14 de septiembre de 2011, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

ARTICULOS 61 Y 112 CONSTITUCIONALES

Del diputado Guillermo Cueva Sada, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad parlamentaria. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 5

LEY DE AVIACION CIVIL

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, sobre la sobreventa de boletos en aerolíneas. Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen. 11

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto a la responsabilidad del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares por su actividad administrativa irregular. Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen. 21

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, para establecer la obligación a cargo de la institución bancaria de notificar al titular de la cuenta que se ha mantenido inactiva por más de tres años, dentro de los 90 días anteriores a que ello ocurra. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . 28

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

Del diputado Ariel Gómez León, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión, con relación a la publicidad de productos alimenticios. Se turna a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, para dictamen. 39

LEY AGRARIA

De los diputados Oralia López Hernández y Julián Francisco Velázquez y Llorente, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 80 y 148 de la Ley Agraria, materia de enajenación de derechos parcelarios,. Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen. 41

TRATA DE PERSONAS

De la diputada Rosi Orozco, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobernadores de los estados y al jefe de gobierno del DF, integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, a que den a conocer los resultados de los operativos y en base a esa información, acuerden intensificar los operativos permanentes de combate a la trata de personas, a que incrementen las acciones de Coordinación Interinstitucional y Participación Social, que contribuyan a la prevención de este grave delito, y a que se intensifiquen las acciones de los gobiernos estatales de estados fronterizos y de zonas turísticas con el Instituto Nacional de Migración, para la realización de operativos de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares. Se turna a la Junta de Coordinación Política, para su atención. 44

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Del diputado José Narro Céspedes, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al comisionado de Comisión Nacional de Pesca, atienda la problemática generada en la zona de la Bahía de San Quintín, playas de Santa María y El Pla-

yón, Baja California, por el desorden que prevalece en la explotación de la almeja generosa. Se turna a la Comisión de Pesca, para dictamen.	49
ESTADO DE NUEVO LEON	
De la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno de Nuevo León, para que incorpore el municipio de Pesquería a la zona metropolitana de Monterrey. Se turna a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, para dictamen.	50
TRATA DE PERSONAS	
De la diputada Rosi Orozco, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades de los estados identificados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como los de mayor incidencia de casos de trata de personas, intensifiquen las acciones de coordinación interinstitucional que contribuyan a la prevención y combate a este grave delito, y al Instituto Nacional de Migración, a coordinarse con las autoridades de estados fronterizos y de zonas turísticas para la realización de operativos de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.	52
ESTADO DE SONORA	
Del diputado Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh, proposición con punto de acuerdo por el que se da a conocer la disposición indebida de recursos federales y su canalización hacia una obra legalmente no ejecutable denominada “Acueducto Independencia”, cuyo proceso de construcción se está dando en Sonora y mediante la cual se pretende extraer aguas de la cuenca del río Yaqui, concretamente de la presa Plutarco Elías Calles “El Novillo”, a la cuenca del río Sonora para beneficiar a la ciudad de Hermosillo, Sonora. Se turna a la Junta de Coordinación Política, para su atención.	56
DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO.	59

* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Registradas en el orden del día del 14 de septiembre de 2011, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

ARTICULOS 61 Y 112 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma los artículos 61 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Cueva Sada, del Grupo Parlamentario del PVEM

Problemática

Los diputados y senadores como servidores públicos, y que su conducta debe estar normada por las disposiciones contenidas en el título cuarto de la Constitución General, así como en las leyes reglamentarias respectivas, por ello se pretende establecer de manera clara la aplicación y alcance del fuero constitucional de manera que se equilibre su interpretación, con su utilización y se incida en la dignificación de la labor legislativa, ante la sociedad.

Argumentación

A través de la historia, el fuero ha sido parte importante entre los legisladores, sin embargo en los últimos años ha tomado un nuevo significado, partiendo de que el Poder Legislativo es pieza fundamental para la toma de decisiones.

Pero, es alarmante cuando la ciudadanía mexicana ha criticado el despotismo de algunos legisladores en el ejercicio de sus funciones. Por ello, la actividad de los integrantes del Congreso, siempre debe ir encaminada a mejorar las funciones parlamentarias fundamentales de representación, integración, legislación, control e información.

Los actos de un legislador, deben ser enfocados a pugnar en beneficio y progreso de un México digno, con instituciones fuertes, leyes justas, con la convicción del bien común de los ciudadanos mexicanos.

* Las iniciativas y proposiciones enlistadas corresponden al oficio referido en la página 351 del Volumen III del Diario de los Debates del 14 de septiembre de 2011.

La palabra fuero proviene de la raíz latina *forum*, que significa foro. Actualmente denota el privilegio, exención y derecho moral que se reconoce a quien ejerce alguna actividad militar, de representación o servicio público. Con ello, se refleja que la palabra fuero ha tenido diferentes connotaciones en función de los contextos y los ámbitos.

El fuero es una jurisdicción especial (fuero de guerra, fuero de servidores o funcionarios públicos, etcétera). En el sentido antiguo el fuero equivale a una exención o privilegio otorgado a una persona o clase social.

En ese orden de ideas y por la naturaleza práctica que se le ha dado al fuero constitucional, como la de un privilegio que gozan nuestros legisladores. El fuero en nuestro Estado mexicano ha sido con la finalidad de preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios, esto es, como una figura que protegió al funcionario de ser reconvenido por sus opiniones en el ejercicio de sus atribuciones. En ese tenor, que el fuero constitucional, se encuentra reflejado en el artículo 61 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al **fuero constitucional** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

En este sentido, que la presente iniciativa pretende modificar el término de “fuero constitucional” por el de “inmunidad parlamentaria”, para ello es importante enunciar algunos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de los siguientes:

Registro número: 190590
 Localización: Novena Época
 Instancia: Primera Sala
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 XII, Diciembre de 2000
 Página: 247
 Tesis: 1a. XXVIII/2000
 Tesis Aislada
 Materia(s): Constitucional

Inmunidad parlamentaria. Constituye una garantía de orden público indisponible para el legislador, que debe invocarse de oficio por el juzgador.

En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que “los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”, resulta que la **inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan.** Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Número de registro: 168110

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIX, Enero de 2009

Página: 2743

Tesis: I.7o.C.52 K

Tesis Aislada

Materia(s): Civil

Inmunidad parlamentaria. Análisis del artículo 61 constitucional que la establece.

La inviolabilidad de los senadores y diputados por **la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes;** que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916 aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que **la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos — las manifestaciones— hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario”.**

Número de registro: 190,589

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXVII/2000

Página: 248

Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la **inmunidad parlamentaria como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores**, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla

la institución del fuero constitucional, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual ley fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario”.

Es importante aclarar que una de las finalidades de esta iniciativa es el homologar criterios con la Suprema Corte, en virtud de que existe la confusión de fuero constitucional, porque si bien este es para la protección de las ideas de los legisladores, sin embargo, se le ha visto como un privilegio. Hay que precisar que el llamado “fuero” no es un derecho sustantivo e inherente de las personas que transito-

riamente tengan el rango de servidores públicos sino un atributo en razón de la función que desempeñan.

Al respecto, y para robustecer el término “inmunidad parlamentaria”, es necesario analizar cómo en otros países se refleja dicho precepto jurídico, a saber:

Derecho comparado

Constitución Política de la República de Chile

Artículo 61. Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, **puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante**, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Artículo 124. ...

Los cargos de intendente, gobernador, consejero regional, alcalde y concejal serán incompatibles entre sí.

Ningún intendente, gobernador o presidente del consejo regional, desde el día de su designación o elección, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a la formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún intendente, gobernador o presidente de consejo regional por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el intendente, gobernador o presidente del consejo regional imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Constitución de la Nación Argentina

Artículo 68. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

Artículo 69. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra afflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

Artículo 70. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

Constitución Política de Colombia

Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Juzgar al presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174, por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3.

3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso.

4. Juzgar, previa acusación del fiscal general de la nación, a los ministros del despacho, al procurador general, al defensor del pueblo, a los agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los directores de los departamentos administrativos, al contralor general de la República, a los embajadores y jefes de misión diplomática o consular, a los gobernadores, a los magistrados de tribunales y a los generales y almirantes de la fuerza pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero sólo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Artículo 251. Son funciones especiales del fiscal general de la Nación:

1. Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos servidores que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

Constitución Política de Perú

Artículo 93. Los congresistas representan a la nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Co-

misión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 161. La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. **Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.**

Artículo 201. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional **gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.**

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

Constitución de la República de Uruguay

Artículo 112. Los senadores y los representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones.

Artículo 113. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho.

Artículo 114. Ningún senador o representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean

de los detallados en el [artículo 93](#), sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes, resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente.

Artículo 115. Cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas, por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Por igual número de votos podrá removerlo por imposibilidad física o incapacidad mental superviniente a su incorporación, o por actos de conducta que le hicieran indigno de su cargo, después de su proclamación.

Bastará la mayoría de votos de presentes para admitir las renunciaciones voluntarias.

Artículo 171. El presidente de la República **gozará de las mismas inmunidades** y le alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y a los Representantes.

Artículo 178. Los ministros de Estado **gozarán de las mismas inmunidades** y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente.

Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia

Artículo 112. Los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.

Artículo 151. I. Las asambleístas y los asambleístas **gozarán de inviolabilidad personal** durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpellaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones no podrán ser procesados penalmente.

Artículo 152. Las asambleístas y los asambleístas **no gozarán de inmunidad.** Durante su mandato, en los

procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante.

Derivado del cuadro comparativo, se puede apreciar que algunos países hacen mención de la Inmunidad Parlamentaria, que permite que sean juzgados en caso de flagrancia de algún delito penal, por ello, en la presente iniciativa se pretende reformar el artículo 112 de nuestra Carta Magna, para que en el supuesto de que un legislador cometa un delito flagrante sea puesto a disposición de la autoridad competente, evitándose con ello la declaración de procedencia.

Hay que precisar, que un legislador en su actuación, puede ser objeto de responsabilidades civiles, penales, administrativas, políticas y patrimoniales, lo que limita y significativamente contraviene es la disposición constitucional del llamado “fuero constitucional”, que el mismo ordenamiento concede y que bajo circunstancias anómalas, se ha usado y abusado a lo largo de la historia política del país.

Por su parte, en su concepto general se expresa que el flagrante es aquel cuyo autor es sorprendido en el momento mismo de cometerlo. Proviene del latín *flaglare* que significa arder o resplandecer como fuego o llama. Etimológicamente se refiere al hecho vivo y palpitante, resplandeciente, cuya observación convierte al testigo de que esta presenciando la realización de un delito.

No obstante lo anterior, la sociedad tiene la no inexacta percepción de que los legisladores, no siempre acatan la ley o simplemente la violentan a discreción, dando una interpretación equivocada de los alcances del llamado fuero constitucional y de la no reconvencción en su actuación; por ello, con base al marco constitucional y legal, se propone generar reglas estrictas, que prevean que la voluntad de los legisladores jamás esté por encima de la ley y sus consecuencias.

Se trata, de que con pleno respeto a sus garantías constitucionales, se dignifique su investidura, los trabajos parlamentarios, a sus homólogos y particularmente al recinto legislativo, pero se limite la equivocada utilización del privilegio legal.

Esto es, la palabra “fuero”, desde el punto de vista jurídico, tiene una multiplicidad de acepciones como resultado de su evolución histórica. Para efectos explicativos nos remitimos al concepto de fuero como “privilegio”, del que gozan determinados funcionarios o servidores públicos federales y estatales.

Históricamente los fueros representaron reales “privilegios” a favor de ciertas clases sociales; pero la intención originaria que el Constituyente atendió al brindar el fuero constitucional (artículo 61) a los Legisladores, esto obedeció a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente, impidiendo, el seguimiento de diversos procesos penales que se consideraban inútiles, evitando que por disputas de poder existieran falsas acusaciones y por ende se desestimara la función legislativa.

Otra conceptualización importante del fuero constitucional, es la que nos ofrece el *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la Universidad Nacional Autónoma de México, que al respecto señala que “fuero constitucional era el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la federación, para que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal”.

Por otro lado, es importante apreciar que actualmente nuestra Constitución establece que la no declaración de procedencia, no equivale a una exculpación del acusado, sino que suspende la tramitación de las etapas procesales correspondientes, las cuales pueden reanudarse, sin afectar las reglas de caducidad o prescripción, una vez que el servidor hubiese dejado el cargo público que venía desempeñando.

La declaración de procedencia sólo es necesaria tratándose de imputaciones de responsabilidad penal. Sin embargo con la presente propuesta de reforma se pretende hacer una excepción para que en caso de flagrancia de algún delito, se evitara el juicio de procedencia.

La declaración de procedencia constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto. Por ello es que al establecer, una excepción a la regla, tratándose de flagrancia, por lo inevitable y obviedad del delito, se tendrá que poner a disposición de la autoridad competente.

Se concluye que la inmunidad parlamentaria, como su nombre lo delimita hace un exento a cualquier manifestación de índoles parlamentarias, y dado que un legislador tiene como labor primordial, actividades de tipo legislativas, fuera de esto, es un ciudadano con derechos y obligaciones que tendrá que cumplir ante la sociedad mexicana.

Hay que resaltar que el fuero constitucional, ha sido tomado como un privilegio que fuera de ser analizado como una inmunidad dentro de sus actividades en el parlamento, ha sido usado en excesos y mal visto por la ciudadanía mexicana, generando con ello una mala imagen para nuestros legisladores, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios para hacer la precisión de que el fuero constitucional solo es una inmunidad de parlamento, la confusión se ha prestado a la mala utilización del mismo, por ello, es que se busca modificar el termino fuero constitucional por el de “inmunidad parlamentaria”.

Fundamentación

Con base en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 61, y se adiciona un párrafo segundo al artículo 112 recorriéndose en su orden el subsecuente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo al artículo 61; y se adiciona un párrafo segundo al artículo 112 recorriéndose su orden el subsecuente, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

El presidente de cada Cámara velará por el respeto **a la inmunidad parlamentaria** constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Tampoco se requerirá declaración de procedencia cuando los diputados y los senadores del Congreso de la Unión sean detenidos en flagrancia en la comisión de un delito grave por autoridad competente de leyes federales en materia penal.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión efectuará las reformas y adiciones de los ordenamientos legales pertinentes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 14 de septiembre de 2011.— Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY DE AVIACION CIVIL

«Iniciativa que reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar, para su análisis y dictamen, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En esta época no es posible pensar en un mundo globalizado sin la existencia del transporte aéreo y la posibilidad de

que un mayor número de personas puedan trasladarse vía aérea a sus destinos, sea por motivos de trabajo, estudios, negocios o de turismo; así lo pone de relieve el surgimiento de distintas aerolíneas con variados destinos y tarifas que ofertan sus servicios y buscan ganarse la preferencia de los usuarios.

Con independencia de la aerolínea elegida, el destino, el motivo de viaje y el costo del pasaje, es bastante común que, previo a embarcarse, el pasajero se vea expuesto en la situación nada agradable de la denegación de embarque en el vuelo contratado, como consecuencia de la sobreventa, que puede motivar en el mejor de los casos, el retraso en la salida del vuelo y, en el peor escenario, la cancelación del mismo.

El overbooking, como se conoce internacionalmente a esta práctica, es usado por las compañías para referirse al exceso de venta de un servicio sobre la capacidad de la empresa.¹

En la actualidad, casi la totalidad de las compañías aéreas lo practican, de ahí que se ha considerado que un vuelo presenta overbooking cuando el número de pasajeros con reserva confirmada y que se han presentado para facturación dentro del tiempo límite señalado, sobrepasa el número de plazas de las que dispone el avión,² y tiene su origen en que según las estadísticas de las propias transportistas, un considerable porcentaje de pasajeros que realiza su reserva para un vuelo, no la utiliza.

Por tanto, la práctica encuentra su origen en dos aspectos, por un lado, que al existir reserva sobre un lugar no puede ser adquirido por otra persona y, por otro, que es factible que el avión despegue con asientos vacíos pese a que fueron reservados, lo que reporta un grave perjuicio económico principalmente para las compañías aéreas. Su objetivo es aprovechar al máximo los espacios de los pasajeros que no llegan a los vuelos por diversos motivos: cambio de planes, retrasos en conexiones, etcétera.

Para evitar vuelos con asientos desocupados, las compañías realizan una estimación de las reservas que pueden ser anuladas y, derivado de ello, ofrecen al público más plazas de las que dispone el avión. Dichas estimaciones varían en función de la época de vuelo, pues lógicamente, en ciertos periodos, por ejemplo, los vacacionales, disminuye considerablemente el número de reservas anuladas o no utilizadas.

En ese tenor, la sobrerreserva, sobrecontratación o sobreventa de pasajes aéreos constituyen parte del modelo de negocios de las líneas aéreas que se encuentra regulada y, por lo mismo, permitida, dando lugar a retrasos en los vuelos y molestias a los pasajeros afectados, pues comúnmente, antes de permitirles el embarque, se buscan voluntarios que estén dispuestos a abandonar el vuelo, ajustando así el número de pasajeros a las plazas disponibles en la aeronave.

En estos casos, el pasajero se puede ver inmerso en una auténtica “negociación” con personal de la aerolínea, en la que a cambio de abandonar el vuelo, le ofrecen, por ejemplo, tomar el próximo vuelo pero con la posibilidad de viajar en una clase superior; alguna compensación económica o algún vale para comprar pasajes; el pago del hospedaje en algún hotel cercano, incluso con alimentos incluidos, si existe la necesidad de esperar un vuelo que partirá hasta el día siguiente; transportación gratuita del aeropuerto al hotel y viceversa; otorgamiento de tarjetas telefónicas para llamar a algún destino, acceso al salón VIP (very important people) o lounge al que generalmente sólo tiene acceso quien viaja en clase ejecutiva o premier y en donde se ofrecen con la mayor comodidad alimentos y bebidas; e incluso la posibilidad de transportar equipaje con un peso adicional al habitualmente permitido.

En ese tenor, la adquisición de un boleto de avión no asegura un lugar o plaza en el vuelo, pues lo que da realmente el derecho a un asiento es la tarjeta de embarque, de ahí la necesidad y conveniencia de acudir a los mostradores de facturación con la antelación suficiente fijada normalmente por la compañía.

No obstante estar permitida legalmente esta conducta, son innegables los perjuicios causados al pasajero y la indefensión en la que se ubica cuando aún teniendo un boleto pagado no cuenta con asiento disponible y tienen que quedarse en tierra.

A lo largo de los años, se ha buscado dar solución a este problema. En el Convenio de Varsovia, del 12 de octubre de 1929, relativo a la Unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional,³ se estableció en el artículo 19 la responsabilidad del transportista aéreo por el daño ocasionado por el retraso en el transporte aéreo de viajeros, mercancías o equipajes, aunque no señaló expresamente algún precepto destinado a regular las consecuencias del overbooking o de la cancelación del vuelo.

El numeral 22 del mismo convenio estableció que en el transporte de personas, la responsabilidad del transportador hacia cada viajero se limitaría a la cantidad de 25,000 francos.

Años más tarde, a través del protocolo adicional al Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, suscrito en Montreal el 28 de mayo de 1999,⁴ se modificaron ambos preceptos para establecer, en el primero de ellos, que el transportista sería responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de pasajeros, equipaje o carga; sin embargo, el transportista no será responsable del daño ocasionado por retraso si prueba que él y sus dependientes y agentes adoptaron todas las medidas que eran razonablemente necesarias para evitar el daño o que les fue imposible, a uno y a otros, adoptar dichas medidas.

En cuanto al límite de responsabilidad del transportista, el numeral 22 se modificó para señalar que en caso de daño causado por retraso, tal responsabilidad se limitaría a 4,150 “derechos especiales de giro” por pasajero.⁵

En España por ejemplo, la Ley 48/1960 sobre Navegación Aérea, contenía ciertos preceptos destinados a regular la responsabilidad del transportista aéreo en los supuestos de suspensión (cancelación), interrupción y retraso del vuelo, pero fue hasta 1980 cuando se introdujo una norma tendiente a normar las consecuencias de la denegación de embarque de pasajeros con reserva en determinado vuelo;⁶ sin embargo, dichos ordenamientos fueron ampliamente criticados porque realmente no tenían por objeto la defensa del consumidor o del turista, sino el reconocimiento de la “legalidad” de la práctica del overbooking.⁷

Años más tarde, la Comunidad Económica Europea (CEE) buscó establecer esquemas efectivos para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de transporte aéreo, particularmente, en lo tocante a las molestias, incomodidades e incluso perjuicios que los usuarios sufren a consecuencia de retrasos, cancelaciones o denegaciones de embarque en los vuelos.

Con ese propósito, el Consejo Europeo impulsó y aprobó el Reglamento número 295/1991, del 4 de febrero de 1991, “por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular”, en el que se dispuso un régimen de protección básica del pasajero con intención de asegurar a los consumidores una indemnización fija para

los supuestos de denegación de embarque, sin necesidad de demostración del daño y con independencia del derecho del pasajero a reclamar una indemnización adicional por los daños sufridos.

En los años siguientes se constató que el número de pasajeros a los que se denegaba el embarque contra su voluntad así como los afectados por cancelaciones y largos retrasos seguía siendo muy alto, lo que llevó al diseño y aprobación de un nuevo reglamento comunitario que actualizara los criterios establecidos en el anterior y estableciera normas específicas de protección de los pasajeros frente a los supuestos de cancelación, cambio de clase o retraso de sus vuelos, no contempladas hasta entonces.

Así, el Parlamento Europeo aprobó el Reglamento número 261/2004, del 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o retraso de los vuelos, que incluyen el derecho a percibir “indemnizaciones automáticas” en caso de denegación de embarque o cancelación del vuelo, variando la cuantía en función de la distancia a recorrer. Así, la indemnización asciende a 250 euros para viajes de hasta 1.500 kilómetros y a 400 euros para los comprendidos entre 1.500 y 3.500 kilómetros. Para vuelos superiores a 3.500 kilómetros, el importe a pagar por la compañía aérea es de 600 euros. Estas compensaciones se deberán cubrir en efectivo, por transferencia bancaria, cheque o —previo acuerdo con el usuario afectado—, a través de bonos de viaje u otros servicios.

Conforme al reglamento comunitario, la reclamación se deberá formular ante la compañía aérea cuando el usuario haya contratado únicamente el transporte, pero si se hubiere contratado el transporte dentro de un paquete turístico o viaje combinado, se podrá formular la reclamación a la agencia de viajes y posteriormente, ésta podrá repetir contra la compañía aérea.

Además de la indemnización, la compañía aérea debe ofrecer a los pasajeros afectados la posibilidad de elegir entre la devolución del importe de su boleto (y un vuelo de regreso al punto de origen del viaje si se trata de una conexión) o un vuelo alternativo para seguir con su viaje.

También el reglamento impone a la compañía aérea distintas obligaciones de atención a los pasajeros afectados por la denegación de embarque, cancelación o retraso considerable del vuelo para el que tienen concertada una reserva,

que consisten, por ejemplo, en proporcionarles gratuitamente comida y refrescos, en función del tiempo de espera; alojamiento en un hotel en los casos en que sea necesario pernoctar una o varias noches; transporte del aeropuerto al hotel y viceversa; así como comunicaciones gratuitas (dos llamadas telefónicas, mensajes de fax o correos electrónicos, como mínimo).

Por su contenido, el reglamento comunitario ha sido objeto de opiniones diversas; muestra de ello es que algunas asociaciones de compañías aéreas como la Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, por sus siglas en inglés), han expresado su inconformidad con algunos aspectos del reglamento comunitario, hasta el punto de que la IATA interpuso una demanda ante los tribunales del Reino Unido en la que cuestiona la legalidad del citado reglamento.

Por su parte, las asociaciones de consumidores y usuarios han manifestado que el reglamento constituye un avance significativo, aunque reconocen que aún hay mucho por hacer en torno a la protección del pasajero, pues consideran que las medidas establecidas en el reglamento comunitario no serán suficientes para forzar a las compañías aéreas al abandono de la práctica de vender más boletos que plazas disponibles en sus vuelos.

Lo cierto es que a partir del 17 de febrero de 2005, la indemnización para esta clase de afectaciones a los pasajeros se ha visto incrementada en la Unión Europea, derivado de la aplicación de las nuevas normas reglamentarias.⁸

Cabe precisar que la indemnización prevista en el reglamento comunitario y que se obtiene automáticamente no excluye el resarcimiento del daño moral y el perjuicio económico que esta denegación de embarque le hubiere causado al pasajero, pues dichas indemnizaciones no constituyen límites a la responsabilidad de los transportistas aéreos, sino indemnizaciones mínimas que no excluyen el derecho del pasajero a exigir indemnizaciones complementarias en función de los daños y perjuicios que haya sufrido a consecuencia de la conducta del transportista aéreo.

En Estados Unidos, la legislación no es tan específica como en la Unión Europea y la ley solamente prevé una compensación al pasajero afectado cuando se ha sobrevendido un vuelo y por tal motivo se le niega el abordaje, dejando a las aerolíneas en libertad de establecer sus propias políticas para casos como retrasos en los horarios, daños en el

equipaje y otras cuestiones que pudieran afectar a los pasajeros.

El Departamento del Transporte de Estados Unidos de América, a través de la División para la Protección de los Consumidores Aéreos, ha emitido una serie de lineamientos y recomendaciones que los pasajeros deberán de seguir y en los cuales se hace mención a sus derechos; sin embargo, no constituyen una ley.

En nuestro país, se cuenta con una magra reglamentación sobre esta práctica de las compañías aéreas, misma que afecta a un número importante de usuarios.⁹

Al respecto, la Ley de Aviación Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de mayo de 1995, y cuya última reforma data de 5 de julio de 2006, textualmente señala:

Artículo 52. Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;

II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernoctar y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto; o

III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque.

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Vinculado a este tema, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil publicado en el DOF el 7 de diciembre de 1998, cuya última reforma es del 24 de junio de 2004, determina:

Artículo 38. Todo pasajero de cualquier servicio al público de transporte aéreo tiene los siguientes derechos:

I. A ser transportado en el vuelo consignado en el boleto de pasaje, boleto o cupón, conforme a las condiciones de servicio derivadas de la tarifa aplicada;

II. El pasajero mayor de edad puede, sin pago de ninguna tarifa, llevar a un infante menor de dos años a su cuidado sin derecho a asiento y sin derecho a franquicia de equipaje, por lo que el concesionario o permisionario está obligado a expedir sin costo alguno a favor del infante el boleto y pase de abordar correspondientes;

III. A llevar en cabina hasta dos piezas de equipaje de mano, siempre que por su naturaleza o dimensiones no disminuyan la seguridad y la comodidad de los pasajeros, de conformidad con lo establecido en las normas oficiales mexicanas correspondientes;

IV. A que le sea expedido un talón de equipaje por cada pieza, maleta o bulto de equipaje que se entregue para su transporte. El talón debe contener la información indicada en las normas oficiales mexicanas correspondientes y debe constar de dos partes, una para el pasajero y otra que se adhiere al equipaje;

V. A transportar como mínimo, sin cargo alguno, veinticinco kilogramos de equipaje cuando los vuelos se realicen en aeronaves con capacidad para veinte pasajeros o más, y quince kilogramos cuando la aeronave sea de menor capacidad, siempre que acate las indicaciones del concesionario o permisionario en cuanto al número de piezas y restricciones de volumen.

El exceso de equipaje debe ser transportado de acuerdo con la capacidad disponible de la aeronave y el concesionario o permisionario, en este caso, tiene derecho a solicitar al usuario un pago adicional;

VI. A ser transportado por cuenta del concesionario o permisionario hasta el lugar de destino, por los medios de transporte más rápidos disponibles en el lugar cuando la aeronave, por caso fortuito o fuerza mayor, tenga que aterrizar en un lugar no incluido en el itinerario, sin llegar hasta el lugar de destino. En este caso, el conce-

sionario o permisionario no tiene obligación de hacer el reembolso del precio del boleto; y

VII. En los casos a que se refiere el artículo 52 de la ley, el concesionario o permisionario al momento de la denegación del embarque debe hacer del conocimiento del pasajero por conducto de su personal, así como a través de folletos, las opciones con que cuenta y debe inmediatamente proporcionársele la que haya elegido. Tratándose de la indemnización, el pasajero debe manifestar si se realiza en dinero o en especie.

De lo anterior se advierte que al igual que ocurre en otros países, en México la sobreventa de boletos para el transporte aéreo es una práctica legalmente permitida, encontrando justificación en el argumento de que busca fomentar la “competencia efectiva” y el “desarrollo de los servicios de transporte aéreo”; ambos aspectos previstos en el numeral 25 de la Ley de Aviación Civil.

Conforme a los numerales transcritos, cuando el pasajero se ve afectado por esta situación, tiene tres posibilidades u opciones:

a) Obtener el reintegro del precio del boleto o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje; y el pago de una indemnización no inferior al 25 por ciento del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje;

b) Viajar en transporte sustituto en el primer vuelo disponible y recibir como mínimo y sin cargo alguno, los servicios de comunicación (telefónica o cablegráfica) al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o bien,

c) Viajar en la fecha posterior que a él convenga hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque; y obtener el pago de una indemnización no inferior al 25% del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje;

Teniendo como marco esa regulación nacional, las aerolíneas establecen dentro de las condiciones de los contratos de adhesión que están obligados a aceptar los pasajeros pues no son materia de negociación, la posibilidad de sobreventa que puede impedir a un pasajero con reservación

confirmada, la denegación de embarque, con diferentes consecuencias.

Por ejemplo, en su contrato de adhesión, la empresa Aeroméxico señala que, en este caso, la aerolínea solicitará “voluntarios” que puedan ceder su reservación a cambio de un pago a elección de la aerolínea; y de no existir suficientes, podrá negar el abordaje de otras personas “de acuerdo con sus prioridades” de abordaje.

Agrega que en estos casos “excepcionales”, a las personas que se les niegue el abordaje involuntariamente, tendrán derecho a recibir una compensación; asimismo indica que las reglas completas para el pago de una compensación y las prioridades de abordaje de cada aerolínea estarán disponibles en todos los mostradores de boletos del aeropuerto y lugares de abordaje.¹⁰

La compañía Volaris señala en la cláusula séptima del contrato de adhesión —de manera más apegada a lo dispuesto en la Ley de Aviación Civil— que de conformidad con este ordenamiento, en caso de que se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables a la aerolínea (lo que excluye causas climatológicas o acontecimientos externos), que tengan por consecuencia la denegación del embarque, a elección del pasajero, la aerolínea deberá:

1. Reintegrarle el precio del boleto o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;
2. Ofrecerle con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino, alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad donde se requiera pernoctar y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto; o
3. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto de la cual se denegó el embarque.

Agrega que en los casos de los supuestos 1 y 3, la aerolínea deberá cubrir además una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 25 por ciento del precio del boleto o de la parte no realizada del viaje.¹¹

Con independencia de las posibilidades u opciones que ofrezca la aerolínea a los pasajeros afectados, se estima que la práctica del *overbooking* coloca al usuario en clara situación de indefensión y las indemnizaciones que se les conceden son insuficientes.

Esto es así, ya que la escasa regulación sobre el tema ha fomentado el abuso por parte de las aerolíneas, las que han hecho de la sobreventa una práctica habitual que afecta a sin número de pasajeros y genera uno de los aspectos que suscitan mayores reclamos o quejas en contra de las compañías de transporte aéreo.¹²

Ello obliga a buscar mecanismos que permitan compensar la situación de debilidad en la que los pasajeros aéreos suelen ubicarse —como consumidores y usuarios—, frente a las compañías aéreas, ya que siendo el contrato de transporte aéreo un contrato de adhesión, los pasajeros aceptan las condiciones previamente definidas por las compañías sin posibilidad de negociación; por ello, se estima que la legislación debe consignar con claridad y precisión los derechos mínimos de los pasajeros afectados por la denegación de embarque, la cancelación de un vuelo o el retraso de larga duración, originados por la sobreventa de boletos por parte de la aerolínea.

Por ello, se propone modificar el numeral 52 de la Ley de Aviación Civil para regular con claridad los siguientes aspectos:

- a) Establecer la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para fijar un porcentaje máximo de plazas o asientos que las aerolíneas podrán vender en exceso a la capacidad del vuelo, esto en razón de que las compañías argumentan que la práctica del *overbooking* deriva de que conforme a sus “estadísticas”, un porcentaje importante de pasajeros hace reservación y no se presenta para hacer uso del pasaje, lo que implica la anulación de la reserva, por lo que de acuerdo a “estimaciones” de las reservas que pueden ser anuladas, se ofrecen al público más plazas de las que dispone el avión.

Si bien el argumento expuesto por las aerolíneas es razonable y debe motivarse el crecimiento y fortalecimiento de esta industria a través de mecanismos que permitan abatir costos, no existe transparencia sobre el porcentaje de plazas que sobrevende cada aerolínea, pues las estadísticas y estimaciones que dicen servirles

de apoyo para tal efecto, no se hacen públicas y se manejan con total opacidad.

Por ello, se considera que la SCT como dependencia encargada de la aplicación y vigilancia de la Ley de Aviación Civil, debe estar facultada expresamente no sólo para requerir a las aerolíneas tales estadísticas o estimaciones sobre las reservas anuladas en determinadas épocas del año, sino también para que con apoyo en ellas y en los estudios complementarios que estime necesario realizar, fije un porcentaje máximo de plazas susceptibles de ser ofertadas y vendidas en exceso por parte de los transportistas, ya que de lo contrario, la determinación de tal aspecto queda al libre arbitrio de la compañía aérea, en perjuicio de los pasajeros que resultan afectados por esa práctica.

b) Establecer la facultad de la SCT para emitir lineamientos que deberán observar los transportistas aéreos para la denegación de embarque de pasajeros afectados por la sobreventa, así como para determinar las prioridades en el embarque, en donde invariablemente deberá privilegiarse a las personas con capacidades diferentes, las personas de edad avanzada y los menores, a fin de evitar tratos discriminatorios.

c) Acorde a lo normado hace unos años en la comunidad europea, establecer que la compañía aérea estará obligada invariablemente a efectuar el pago automático de una compensación o indemnización al pasajero afectado por la sobreventa.

Lo anterior en razón de que la Ley de Aviación Civil vigente establece que dicho pago tendrá lugar sólo en los supuestos de las fracciones I y III del artículo 52, es decir, cuando el pasajero afectado opta por el reintegro del costo del boleto o bien, cuando decide viajar en otra fecha que le conviene; empero, se excluye del pago de esa indemnización a aquel pasajero que opta por ser transportado en un vuelo sustituto aunque tenga que esperar algunas horas a que exista algún espacio disponible.

La indemnización o compensación siempre debe cubrirse al pasajero afectado por el overbooking sin importar la opción que éste elija de las tres que prevé el artículo 52, pues el derecho a ella surge por la mera sobreventa del vuelo, con independencia del mecanismo a través del cual se busca reparar los daños y perjuicios causados

que, evidentemente, tiene una naturaleza distinta y por lo mismo, una forma diversa de resarcirse.

El establecimiento de “indemnizaciones o compensaciones automáticas” para la denegación de embarque por sobreventa o cancelación de los vuelos imputable al transportista, ha demostrado ser un método adecuado para garantizar que los consumidores reciban al menos una cantidad mínima en compensación por el perjuicio o molestias sufridos, sin obligarles a probar y a cuantificar ante los tribunales la existencia y alcance preciso de dicho menoscabo.

d) Siguiendo la experiencia europea, establecer montos diferenciados de la indemnización a pagar al pasajero afectado por la sobreventa, en función de la distancia que habría de recorrer el vuelo al que se le denegó el embarque y establecer expresamente la posibilidad de reducir dicho importe, si en un breve periodo de espera la aerolínea consigue ubicarlo en algún vuelo sustituto que le permita arribar a su destino.

e) Establecer claramente que con independencia del pago de la indemnización o compensación a favor del pasajero afectado por la sobreventa y el otorgamiento de alguna de las opciones previstas en su favor, éste tendrá expedita la vía para reclamar judicialmente el pago del daño o perjuicio, si considera que éste fue mayor.

Al formular esta iniciativa, no pasa inadvertido que el pasado 28 de septiembre de 2010, la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen en sentido negativo de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Transportes, por el que se desecha la Minuta enviada por el Senado de la República, con proyecto de decreto que expide la Ley Federal Protección a los Derechos de los Pasajeros del Transporte Aéreo, propuesta el 19 de abril de 2006 (LX Legislatura) por el senador Jorge Abel López Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que tenía por objeto, precisamente, promover y proteger los derechos de las personas que hagan uso o pretendan utilizar los servicios de transporte aéreo en materia de cancelaciones de vuelos de las aerolíneas, demoras, violaciones o desviación de equipaje, adquisición de boletos y sistemas de reservación.¹³

Sin embargo, del dictamen negativo de mérito se advierte que el motivo del rechazo a la propuesta por parte de esta Cámara de Diputados fue, esencialmente, que el contenido

de los artículos que conformaban la Iniciativa ya se encontraba previsto en la Ley de Aviación Civil y su Reglamento.

Tratándose de la figura de la sobreventa (*overbooking*) y de los derechos del pasajero ante la denegación del embarque, la iniciativa remitía a lo dispuesto en los numerales 52 de la Ley de Aviación Civil y 38 del Reglamento, por lo que, acertadamente, las comisiones dictaminadoras y, en su momento, el pleno de la Cámara de Diputados consideraron que no era viable su aprobación pues implicaría admitir la duplicidad en la regulación sobre esta materia.

Así lo pone de manifiesto el texto del propio dictamen aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, en donde se consideró que “del análisis de los artículos 14, 15, 16, y 17 de la Ley Propuesta sobre los Derechos de los Pasajeros, éstos se encuentran protegidos en los artículos 52 y 54 de la Ley de Aviación Civil, 40 y 198 del Reglamento a la Ley de Aviación Civil, por lo que no se debe de generar variedad de normas que contemplen derechos iguales, en atención a que el espíritu que debe privilegiar y mover a los legisladores es el de dar certeza jurídica y no crear conflictos de competencia”.

Consecuentemente, las Comisiones Unidas de Comunicaciones, y de Transportes, con la opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, concluyeron que resultaba “improcedente aprobar el proyecto de decreto materia de este dictamen [...] ya que lo que pretende regular se encuentra normado en la Ley de Aviación Civil y el reglamento del mismo ordenamiento, no contemplando artículo alguno que reivindique los derechos de los pasajeros del transporte aéreo”.

Empero, en el caso, las modificaciones propuestas al artículo 52 de la Ley de Aviación Civil, sí tienen por objeto pretende fortalecer la regulación de la sobreventa por parte de las compañías aéreas y paralelamente, ampliar la tutela de los derechos de los pasajeros afectados por esta práctica.

Tampoco pasa por alto la propuesta formulada en esta legislatura por la diputada Ana Estela Durán Rico, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que tiene por objeto adicionar un tercer párrafo al artículo 52 de la ley, a fin de prohibir la práctica de la sobreventa, buscando salvaguardar los derechos de las personas afectadas por la cancelación de un vuelo por causas imputables a las aerolíneas.

Aunque se coincide con el análisis de la problemática y la necesidad de implementar medidas que favorezcan a los pasajeros afectados, no se comparte la idea de prohibir la sobreventa, pues la experiencia internacional muestra que esta práctica favorece y fortalece el desarrollo de la industria al permitir abatir costos.

A diferencia de la propuesta de mérito, en esta Iniciativa se reconoce el problema existente y sin erradicar o proscribir la práctica de la sobreventa, se buscan medidas que permitan por un lado, dar transparencia al porcentaje de plazas que podrá sobrevender cada aerolínea; y por el otro, ampliar la tutela a los derechos de los pasajeros.

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil

Artículo Único. Se reforma el artículo 52 de la Ley de Aviación Civil para quedar como sigue:

Artículo 52. ...

I. Reintegrarle el costo íntegro del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje, así como proporcionar al pasajero, cuando proceda, un vuelo de regreso al primer punto de partida lo más rápidamente posible o, a su elección, un transporte alternativo;

II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo alguno, los servicios de comunicación telefónica, cablegráfica o electrónica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernoctar y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto; o

III. ...

En todos los casos, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado, conforme a lo siguiente:

a) El pasajero al que le sea denegado el embarque contra su voluntad tendrá derecho a una compensación automática por el equivalente a 70 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en vuelos de menos de 1,500 kilómetros; de 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en vuelos de más de 1,500 kilómetros y menores de 3,500 kilómetros; y de 150 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal en vuelos de más de 3,500 kilómetros.

b) Las compensaciones automáticas en caso de denegación de embarque a que se refiere el inciso anterior, podrán verse reducidas en un 50 por ciento cuando el concesionario o permisionario ofrezca un transporte aéreo alternativo o sustituto al pasajero, que le permita llegar a su destino con una diferencia de no más de dos horas en vuelos de hasta 1,500 kilómetros; de no más de tres horas en vuelos de más de 1,500 kilómetros y menos de 3,500 kilómetros; y de no más de cuatro horas en vuelos de más de 3,500 kilómetros.

En este caso, el transportista estará obligado a ofrecer al pasajero un transporte aéreo sustituto de la misma calidad que el contratado. El ofrecimiento de un viaje en clase superior a la contratada no dará derecho al transportista a exigir pago suplementario alguno. El ofrecimiento de un viaje en clase inferior a la contratada obliga al transportista a efectuar, a favor del pasajero que lo acepte, el reembolso por una porción del precio del boleto, conforme a los criterios que emita la Secretaría.

c) El pasajero afectado por la cancelación de su vuelo tendrá derecho a idénticas compensaciones automáticas a las que se conceden a los afectados por una denegación de embarque en razón de sobreventa, salvo que el transportista pruebe que la cancelación se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

d) El transportista podrá quedar exonerado total o parcialmente del pago de estas indemnizaciones cuando la cancelación o el retraso de los vuelos no le sea imputable, sino que obedezca a la concurrencia de circunstancias de fuerza mayor o a la conducta de terceros, tales como los operadores aeroportua-

rios; o bien, cuando avise por escrito al pasajero de la cancelación del vuelo con una antelación de al menos dos semanas y le ofrezca transporte alternativo.

Los concesionarios o permisionarios deberán presentar al inicio de cada año a la Secretaría los estudios estadísticos sobre reservas anuladas en años anteriores y las estimaciones del año siguiente, a fin de que dicha dependencia, previo estudio que realice, determine los porcentajes de sobreventa autorizados para cada mes del año que corresponda, así como los Lineamientos que deberán observar los transportistas aéreos para la denegación de embarque de pasajeros y la calificación de prioridad en el embarque, en donde invariablemente deberá privilegiarse a las personas con capacidades diferentes, las personas de edad avanzada y los menores.

Los concesionarios o permisionarios deberán difundir mediante anuncios que deberá tener expuestos en sus mostradores de facturación, así como mediante impresos que deberán proporcionar a los pasajeros, sobre los derechos de los pasajeros afectados por la sobreventa, cancelación y retraso de vuelos.

El pago de las indemnizaciones a que se refiere este precepto, no excluye el derecho de los pasajeros a reclamar judicialmente el pago de los daños y perjuicios que se le hubieren causado, cuando a su juicio, éstos sean superiores al importe de lo pagado por el concesionario o permisionario.

Artículos Transitorios

Primero. La reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes contará con un plazo de dos meses para determinar con apoyo en los estudios estadísticos sobre reservas anuladas de años anteriores con que cuenten los transportistas aéreos, los porcentajes de sobreventa autorizados para cada uno de los meses por transcurrir del presente año, así como para dictar los lineamientos que deberán observar los transportistas aéreos en la denegación de embarque de pasajeros y la calificación de prioridad en el embarque.

Notas:

1 <http://es.wikipedia.org/wiki/Sobreventa>

2 El *overbooking* en España; consultable en <http://iabogado.com/guia-legal/de-viaje/el-overbooking/lang/es>

3 Convenio aprobado por el Senado el 29 de diciembre de 1930; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1931 y que entró en vigor para nuestro país el 15 de mayo de 1933. Consultable en <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

4 Convenio aprobado por el Senado el 30 de marzo de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto del mismo año, y que entró en vigor para nuestro país el 4 de noviembre de 2003, consultable en <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

5 El artículo 23 del protocolo suscrito en Montreal en 1999, precisa que se entenderá que las sumas expresadas en “derechos especiales de giro”, se refieren al “derecho especial de giro” (DEG), definido por el Fondo Monetario Internacional (FMI). **El DEG es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros.** Inicialmente, el valor del DEG se definió como un valor equivalente a 0,888671 gramos de oro fino, que en ese entonces, era también equivalente a un dólar de EEUU. Sin embargo, al derrumbarse el sistema de Bretton Woods en 1973, el DEG se redefinió en base a una cesta de 4 monedas, actualmente integrada por el dólar de EEUU, el euro, la libra esterlina y el yen japonés. El equivalente del DEG en dólares de EEUU se publica diariamente en el sitio del FMI en Internet y se calcula sumando determinados montos de las cuatro monedas de la cesta valorados en dólares de EEUU, sobre la base de los tipos de cambio cotizados a mediodía en el mercado de Londres. Al mes de mayo de 2011, un DEG equivale a la suma de \$21,303.91, según información publicada en <http://taux-de-change.info/es/XPT>

6 Real Decreto 1961/1980, del 13 de junio de 1980, sobre no admisión a embarque de pasajeros con plaza confirmada, que fue complementado posteriormente con el Real Decreto 47/1981, del 20 de agosto de 1981, relativo a cancelación o no uso por parte del pasajero de billete confirmado.

7 Garrido Parent, David, “Los derechos de los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, cancelación, retraso o cambio de clase de los vuelos. Especial referencia al Reglamento (CE) número 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo”, consultable en <http://noticias.juridicas.com/articulos/50-Derecho%20Mercantil/200510-5455133910512751.html>

8 Información publicada y consultable en

<http://www.retrasos.net/es/overbooking>

9 Tan sólo en el periodo vacacional de verano de 2010, la Profeco reportó que un total de 2,007 pasajeros que pretendían abordar vuelos desde el aeropuerto de la Ciudad de México se vieron afectados por la sobreventa de boletos, quienes gracias a la gestión o intermediación de la Profeco, como parte del Programa de Módulos de Vacaciones y Regreso a Clases 2010, obtuvieron el pago de indemnizaciones por la suma total de \$303,182.00. Véase “Profeco atiende a más de 2000 personas víctimas de sobreventa de vuelos”. *El Economista*, 6 de septiembre de 2010; consultable en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-personales/2010/09/06/profeco-atiende-mas-2000-personas-victimas-sobreventa-vuelos>

10 Consultable en <http://aeromexico.com/mx/terminos-y-condiciones-am.html>

11 Consultable en

<http://contenido.volaris.com.mx/SWA/Skins/VolarisSWA/es-MX/CondicionesDC.html>

12 El *overbooking* o sobreventa de billetes por parte de las aerolíneas afecta a 250.000 viajeros de los 250 millones de pasajeros que sobrevuelan cada año el espacio aéreo de la Unión Europea, según cifras publicadas en

http://revista.consumer.es/web/es/20040501/economia_domestica/

También véase “Continental Airlines: Antecedentes y detalles importantes sobre una de las aerolíneas que ha atravesado desde sus inicios muchos conflictos”, consultable en <http://www.monografias.com/trabajos78/continental-airlines-antecedentes-conflictos/continental-airlines-antecedentes-conflictos3.shtml>

13 Gaceta Parlamentaria, año XIII, número 3105-VI, martes 28 de septiembre de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transportes, para dictamen.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se permite presentar para análisis y dictamen iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito subsanar una deficiencia normativa existente en el precepto que se pretende reformar, y con ello, otorgar seguridad jurídica a las relaciones de los particulares y la administración, particularmente, sobre los alcances, efectos y consecuencias que genera un acto administrativo cuando se emite de forma irregular y se declara su nulidad.

Sobre el particular, se parte de considerar que la actividad de la administración pública se sustenta jurídicamente en tres conceptos básicos: la potestad administrativa, el acto administrativo y el procedimiento administrativo.

La *potestad administrativa* hace referencia a los “poderes” o “facultades” que permiten a la administración pública condicionar, aumentar, disminuir o afectar la esfera jurídica de los administrados. El *acto administrativo* es el producto del ejercicio de esa potestad en un caso concreto; en tanto, el *procedimiento administrativo* es el *iter*, el camino que la administración pública debe seguir para transformar la potestad genérica en un acto administrativo concreto que incida en la esfera jurídica del gobernado.

La propuesta se vincula estrechamente sobre la eficacia y validez del acto administrativo, el cual puede definirse como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.¹

Por supuesto, igual que la potestad, el procedimiento administrativo está regido por normas y su finalidad principal es la individualización y fijación de los hechos, de las normas jurídicas aplicables y, en suma, de la decisión que debe adoptarse, esto es, del acto administrativo.

De la observancia de los actos procedimentales necesarios para su emisión y de los elementos y requisitos propios de la decisión administrativa, depende la validez y eficacia de los actos de la administración pública.

En sentido contrario, todos los supuestos de incorrecto ejercicio de la potestad administrativa, conlleva un actuar de la administración que “infringe” el ordenamiento.

En este caso, cuando la administración pública incumple algún precepto o las reglas jurídico-formales que condicionan el ejercicio de la actividad administrativa, sus decisiones –los actos administrativos– son inválidas.

La invalidez, sin embargo, no implica las mismas consecuencias jurídicas ni fácticas. En el momento en que hay actuación irregular, esto es, no conforme con las reglas establecidas en la ley respectiva, se violenta el principio constitucional de legalidad, y consecuencia de ello, los acuerdos o decisiones de la administración adolecen de vicios que afectan su validez, sea de manera total o parcial, y susceptible o no de subsanarse (convalidarse).

Luego, es patente la importancia de una debida regulación de los tres aspectos: facultad administrativa, procedimiento administrativo y acto administrativo, pues sólo así la autoridad emisora y el gobernado destinatario del acto administrativo, se encuentran en aptitud de determinar con toda claridad la validez de tal determinación o en su caso, su falta de eficacia.

En abril de 1992, la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, aprobó la formación de un grupo plural de trabajo integrado con representantes de los tres Poderes de la Unión, a fin de expedir en su momento una ley federal de procedimiento administrativo.

La conjunción de esfuerzos tenía por objeto materializar y sistematizar en un solo ordenamiento las reglas y garantías básicas –de legalidad y seguridad jurídica– del gobernado en sus relaciones con la administración, configurando así un basamento común a todos los actos de las autoridades administrativas y fungiendo como ordenamiento supletorio

de las leyes aplicables a los actos administrativos específicos.

Con ese propósito, pretendía regular dos aspectos fundamentales: a) el establecimiento de los elementos básicos comunes al procedimiento administrativo, entendido como “la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelven la función administrativa”; y b) la adopción de un recurso único, el recurso de revisión, que podrían hacer valer los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas en el ámbito de aplicación de la ley, sin perjuicio del derecho a impugnarlas por la vía judicial.

La emisión de una ley de esa naturaleza buscaba fortalecer el equilibrio que debe haber entre autoridad y libertad, entre gobernantes y gobernados, en el ámbito de la administración pública federal.²

Al seno de ese grupo de trabajo fueron elaboradas siete diferentes versiones del proyecto de ley en comento, mismas que fueron enriquecidas con aportaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal participantes, así como con las contribuciones de distinguidos miembros del foro mexicano.

El documento final fue presentado por el diputado Fauzi Hamdan Amad al pleno de la Cámara de Diputados el 28 de junio de 1994, como iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³

Conviene precisar que al elaborar el proyecto de ley se consideró el esquema de la Ley española 30/1992, relativa al régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que fue expedida el 26 de noviembre de 1992. Ese ordenamiento entró en vigor durante las actividades del grupo de trabajo, por lo que se pudo conocer y retomar su contenido.

La iniciativa de ley fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, la cual acordó integrar una comisión revisora y redactora del dictamen,⁴ la que coincidió con la exposición de motivos y concluyó que esta ley tenía por objeto volver eficiente “la actividad del Poder Ejecutivo federal mediante cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas y simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la administración pública federal presentan los particulares”.

Asimismo, afirmó que este objetivo sólo podía alcanzarse “mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una ley federal de procedimiento administrativo para lograr una actuación unitaria, congruente y sistemática de la administración pública federal”.⁵

La comisión dictaminadora propuso modificaciones del contenido de diversos artículos de la iniciativa; entre ellos, el numeral 3, referente a los elementos y requisitos exigibles para la validez del acto administrativo. Sobre el particular, se hicieron algunas precisiones, como la relativa a “la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concentra” el acto administrativo.

Asimismo, la comisión propuso eliminar el artículo 6 (y efectuar el corrimiento respectivo) y la denominación del capítulo segundo del título segundo del proyecto de ley. Originalmente, la denominación de ese apartado era “De la inexistencia, nulidad y anulabilidad del acto administrativo”; sin embargo, considerando que los efectos atribuidos en la iniciativa a la figura de la inexistencia y a la nulidad absoluta eran prácticamente idénticos, se estimó pertinente eliminar las causales de inexistencia y subsumirlas en las de nulidad absoluta; por consiguiente, se modificó la denominación del capítulo segundo, para quedar “De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo”.

Con ése y otros cambios, el 14 de julio de 1994, la Cámara revisora aprobó la minuta enviada por su legisladora y el 4 de agosto del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que no entró en vigor hasta el 1 de junio de 1995.

Como parte del título segundo de la ley, “Del régimen jurídico de los actos administrativos”, capítulo primero, “Del acto administrativo”, los artículos 3, 5, 6, 7 y 8 establecen:

Artículo 3. Son elementos y requisitos del acto administrativo

I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;

III. Cumplir la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;

V. Estar fundado y motivado;

VI. Se deroga. DOF 24-12-1996.

VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;

X. Mencionar el órgano del cual emana;

XI. Se deroga. DOF 24-12-1996.

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan; y

XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en la ley.

Artículo 5. La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

Artículo 6. La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones

I a X del artículo 3 de la presente ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Artículo 7. La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido.

Artículo 8. El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

En estos preceptos se aprecia que la ley –construida a semejanza de la española– establece en primer término, los elementos y requisitos del acto administrativo; y considerando la naturaleza de cada uno de ellos, sanciona con la nulidad o anulabilidad la omisión o irregularidad en el cumplimiento de dichos requisitos y elementos, según corresponda; precisando los efectos de una y otra.

Asimismo, se advierte que el acto administrativo será declarado **nulo** por autoridad administrativa o jurisdiccional, ante la omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la ley, en cuyo caso

1. El superior jerárquico de la autoridad que lo emitió, hará la declaratoria de nulidad, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, supuesto en el cual será declarada por él mismo;
2. El acto será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable y no será obligatorio su cumplimiento por los particulares;
3. La omisión o irregularidad será subsanable, aunque también podrá expedirse un nuevo acto;
4. Los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa;
5. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos; y
6. En caso de que se hubiera consumado, o bien, sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Por otro lado, el acto administrativo será declarado **anulable** ante la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de la ley. En ese supuesto

1. El acto se considerará válido, gozará de la presunción de legitimidad y ejecutividad;
2. La omisión o irregularidad será subsanable por los órganos administrativos, mediante el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para su validez y eficacia;
3. Los servidores públicos y los particulares tendrán obligación de cumplirlo; y
4. Una vez subsanada la irregularidad u omisión, el acto producirá efectos retroactivos y se considerará como si siempre hubiere sido válido.

De lo anterior es posible advertir las deficiencias de las que adolece la regulación nacional sobre la validez y eficacia del acto administrativo, particularmente, en los efectos o consecuencias previstos por el legislador para la declaratoria de nulidad a cargo de la autoridad administrativa o jurisdiccional.

Para comprender los yerros de la ley que se pretende reformar, debe tomarse en cuenta que la regla general en el derecho administrativo es que los actos de la administración pública se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, lo cual ha sido identificado como una presunción de validez que permite al acto administrativo desplegar todos sus posibles efectos en tanto no se demuestre su invalidez, trasladando así al particular, destinatario o gobernado la carga de impugnarlo en la vía administrativa o contencioso-administrativa.⁶

Sin embargo, tal presunción de validez no es absoluta, pues para que opere es necesario que el acto administrativo reúna condiciones externas mínimas de legitimidad, lo cual acontece cuando proviene de autoridad legítima.

Por tanto, cuando el acto proviene de una autoridad manifiestamente incompetente o cuando ésta ordena conductas imposibles de realizarse o delictivas o bien, la decisión es resultado de un total y absoluto olvido o transgresión al procedimiento legal dispuesto para su emisión, se considera que el acto es absoluta y radicalmente nulo (de pleno derecho) y consecuentemente, no es susceptible de producir efecto alguno, lo que constituye por tanto, una excepción a la regla general de eficacia inmediata y presunción de validez.

Dicho de otro modo, los actos administrativos contrarios a la ley, en principio, son anulables y sólo en supuestos excepcionales expresamente previstos en la ley tiene lugar su nulidad (conocida como “radical”, “absoluta” o “de pleno derecho”).⁷

Ello explica que conforme a la legislación mexicana, la declaratoria de nulidad se reserva para las “omisiones o irregularidades” de mayor entidad que atentan contra los derechos fundamentales de los gobernados, mismos que es menester preservar y reestablecer a toda costa, como son las siguientes:

- Emisión del acto por órgano incompetente, o sin reunir las formalidades legales cuando se trate de órganos colegiados;

- Carecer de objeto o tener alguno imposible o sin precisión de las circunstancias de tiempo y lugar;
- Carecer de una finalidad de interés público prevista en ley;
- No constar por escrito o carecer de firma autógrafa de la autoridad que lo expida;
- Carecer de una debida fundamentación y motivación;
- Inobservar el procedimiento administrativo previsto en ley para su emisión;
- Presentar error en el objeto, causa o motivo, o fin del acto;
- Haber sido expedido con dolo o violencia; y
- Omitir el señalamiento del órgano del cual emana.

Por el contrario, la calificación de “anulabilidad” del acto administrativo aplica en caso de inobservancia o insatisfacción de meros requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o el debido conocimiento por parte de los interesados.

Así, por ejemplo, habrá anulabilidad cuando

- Exista error en la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- Se omita señalar el lugar y fecha de emisión;
- No se notifique adecuadamente o al hacerlo, no se indique la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- No se indique el recurso que proceda; y
- Omita referirse a todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

Por su naturaleza, la nulidad radical o de pleno derecho produce efectos *ex tunc* (desde entonces), es decir, borra desde el origen del acto cualquier efecto producido; en tanto que la anulabilidad sólo produce efectos *ex nunc* (desde ahora), es decir, desde el momento en que se declara la anulación del acto, a partir de cuyo momento dejan de pro-

ducirse los efectos del acto, siendo válidos los ya producidos.

Visto así, un acto o negocio es nulo (de manera absoluta o de pleno derecho) cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece –desde su expedición– de efectos jurídicos, sin necesidad de previa impugnación. “Este supuesto máximo de invalidez o ineficacia comporta una serie de consecuencias características: ineficacia inmediata, *ipso iure*, del acto, carácter general o *erga omnes* de la nulidad y la **imposibilidad de sanarlo por conformación o prescripción**”.⁸

De estas características destaca para el tema que nos ocupa, la imposibilidad de subsanar por confirmación o convalidación la irregularidad de la que adolece el acto administrativo declarado nulo, lo cual obedece a que tal situación no depende de la autonomía de la voluntad, sea del emisor o de su destinatario, verbigracia, la incompetencia de una autoridad para dictar determinada providencia no puede subsanarse mediante un convenio entre autoridad incompetente y gobernado, pues aun con ese pacto el acto carece de validez por mandato legal, es decir, resulta nulo de pleno derecho.

La trascendencia de esa irregularidad o vicio conlleva la nulidad de los actos posteriores que tengan como causa el acto nulo, sin otra limitación que la relativa a los terceros de buena fe que hayan podido confiar en la validez del acto.

La anulabilidad (o nulidad relativa) tiene, por el contrario, unos efectos más limitados. Su régimen está marcado por dos aspectos: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica; de acuerdo con estos presupuestos, el o los afectados por un acto anulable –y sólo ellos– pueden pedir la declaración de nulidad en un cierto plazo, de ahí que si no se ejercita la acción respectiva, el vicio de nulidad queda purgado.

Además, dada la naturaleza meramente formal de la irregularidad, **es convalidable** por el autor del acto aún antes de transcurra ese plazo o se otorgue el consentimiento por parte del afectado, sin más requisito que subsanar la omisión o infracción legal cometida.⁹

La convalidación permite aprovechar aquellas actuaciones de los órganos administrativos que son jurídicamente correctas dentro de un procedimiento viciado.

Mediante la convalidación, los órganos de la Administración Pública pueden ratificar una actuación o decisión subsanando los vicios de que adolezcan los actos anulables; empero –se insiste–, para ello es menester que los vicios del acto recaigan sobre aspectos formales. Luego, **la posibilidad de convalidación aplica sólo para los actos anulables, y no para los que son nulos de pleno derecho.**

Todo lo anterior pone de relieve las deficiencias normativas que existen en el artículo 6 de la ley, pues este precepto indica en el párrafo segundo: “El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; **será subsanable**, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto”.

En ese tenor, el legislador federal **previó incorrectamente para los actos administrativos nulos, un efecto jurídico semejante al de los actos anulables, los cuales por el carácter meramente formal de la irregularidad de que adolecen sí son subsanables o convalidables por la autoridad que los emitió, contrario a los actos nulos, cuyo vicio no es susceptible de ser subsanado, sea por convalidación o consentimiento del afectado.**

Este yerro legislativo ha sido señalado por diversos estudiosos del Derecho Administrativo, por ejemplo, el doctor José Antonio Lozano Diez,¹⁰ quien en el ensayo *La nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, sobre el tema que nos ocupa concluye lo siguiente:

De esta manera, en el propio artículo 3 se establecen, de la fracción I a la XV, requisitos que podríamos denominar “de fondo”; y de la fracción XII a la XVI, requisitos “de forma”.

Por lo que se refiere a los efectos jurídicos que puede suponer la omisión de alguno de estos elementos y requisitos del acto administrativo, la nueva ley hace una distinción por demás novedosa en nuestro sistema administrativo entre nulidad y anulabilidad y que en cierta medida nos recuerda la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa del derecho civil.

Sin embargo, la ley no es clara al establecer los efectos jurídicos de la nulidad y la anulabilidad; pareciera ser que lo único que queda claro es que la declaración de nulidad a diferencia de la de anulabilidad produce efectos retroactivos. Aun con lo anterior, **el artículo 6 de la ley establece que el acto nulo será subsanable, lo cual nos parece un absurdo**, ya que además de dejar al particular en estado de in-

certidumbre va en contra del criterio tan insistentemente emitido por el Poder Judicial sobre la nulidad de los actos viciados de origen.¹¹

Otro error grave presente en el artículo 6 en comento consiste en limitar los efectos y las acciones en favor de los particulares afectados con un acto administrativo declarado nulo que se consuma de manera irreparable.

En efecto, el último párrafo de este artículo señala que “en caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, **sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público** que la hubiere emitido u ordenado”, lo cual excluye indebidamente la posibilidad que tiene el gobernado de reclamar, adicionalmente, otros tipos de responsabilidad, verbigracia, la patrimonial del Estado en términos de la ley de la materia.¹²

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue emitida en 1994 y entró en vigor en 1995, esto es, cuando aún no se reconocía constitucional y legalmente el derecho de los gobernados a reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por actos u omisiones que lesionen su esfera jurídica y que no estén obligados a soportar, lo cual tuvo lugar hasta que se reformó el artículo 113 constitucional, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002 y que no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2004; es decir, 10 años después de la expedición de la ley que nos ocupa.

Con dicha modificación se estableció el carácter objetivo y directo de la responsabilidad del Estado por los daños que cause en los bienes o derechos de los particulares por su actividad administrativa irregular, en cuyo caso los gobernados tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes, federal y locales; de ahí que, por lo mismo, no es factible ni constitucional o legalmente admisible que un precepto de la legislación secundaria, en este caso, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, restrinja o limite la responsabilidad que puede surgir ante un acto de la administración pública de naturaleza irregular que se consume de manera irreparable y cuyos efectos no puedan retrotraerse con la declaratoria de nulidad de pleno derecho.

En este supuesto, es claro que con independencia de la responsabilidad administrativa en que hubiere incurrido el servidor público emisor del acto administrativo declarado nulo, el gobernado también puede reclamar del Estado su

responsabilidad patrimonial por el daño causado en su esfera jurídica y que no está obligado a soportar.

Congruente con la anterior argumentación, se propone reformar los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el propósito siguiente:

1. Para no generar confusiones sobre los efectos de los actos administrativos declarados nulos, **suprimir la expresión** “no se presumirá legítimo o ejecutable”, pues –como se ha señalado– la presunción de validez no es absoluta, y para que opere es necesario que el acto administrativo reúna condiciones externas mínimas de legitimidad, las cuales lógica y evidentemente, no están presentes en las determinaciones nulas de pleno derecho;

2. Con el mismo fin de dar claridad a la norma y corregir los yerros de los que adolece, establecer que tratándose de los actos administrativos afectados de nulidad (radical o de pleno derecho), **no serán subsanables** los vicios o irregularidades que presenten, pues como se expuso, esto escapa a la voluntad de la autoridad creadora y del destinatario; manteniendo la expresión “sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto”, pues es claro que la declaratoria de nulidad en modo alguno limita la facultad de la autoridad administrativa para emitir una nueva resolución, lógicamente, cumpliendo los requisitos legales; y

3. Finalmente, precisar que tratándose de actos declarados nulos cuyos efectos no sea posible retrotraer por haberse consumado, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa en que hubiere incurrido el servidor público que lo hubiere emitido u ordenado, el gobernado podrá reclamar otro tipo de responsabilidad que en derecho corresponda; verbigracia, la de carácter patrimonial en los términos de la ley de la materia.

Consecuentemente, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 6. ...

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no será legítimo ni ejecutable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, dará lugar a las responsabilidades que correspondan de conformidad con la ley aplicable.

Transitorio

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

Notas:

1 García de Enterría, Eduardo; y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*, tomo I, undécima edición, Civitas, Madrid, 2002, página 544.

2 Diario de los Debates del Senado de la República, IV Legislatura, año III, número 29, segundo periodo ordinario, 14 de julio de 1994, consultable en <http://www.senado.gob.mx>

3 Ídem.

4 La comisión se integró por legisladores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

5 Ídem.

6 García de Enterría, Eduardo; y Fernández, Tomás-Ramón. Obra citada, página 579.

7 Asimismo, hay infracciones simples carentes de trascendencia invalidatoria, como el defecto de mera forma que no priva al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin ni provoca indefensión en el gobernado, y la actuación administrativa fuera de tiempo. En estos casos, la doctrina y la jurisprudencia han construido el concepto de “irregularidades no invalidantes”, que incluso ha sido retomado en legislaciones como la española, en los artículos 63.3 y 66 de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

8 *Ibidem*, página 612.

9 Cfr. *ibidem*, páginas 612 y 613.

10 Licenciado en derecho por la Universidad Panamericana y doctor por la Universidad de Navarra; profesor de derecho administrativo y derecho de competencia e introducción al derecho en la Universidad Panamericana; y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt.

11 Ensayo publicado en la revista *Latin American and Caribbean Law and Economics Association*, enero de 1994, páginas 410 y 411; consultable en http://works.bepress.com/jose_antonio_lozano_diez/1

12 La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1 de enero de 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

«Iniciativa que reforma el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se permite presentar para su análisis y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero y cuarto y adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito proporcionar seguridad jurídica a los gobernados en las relaciones que

tienen establecidas -en su carácter de cuentahabientes- con las instituciones bancarias que forman parte del sistema bancario mexicano.

En principio debe tenerse en cuenta que la Ley de Instituciones de Crédito es el ordenamiento creado por el legislador federal para regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que éstas pueden realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, según lo establece en su artículo 1o..

Dicho sistema bancario, en términos del artículo 4 de la ley, debe orientarse a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

El servicio de banca y crédito a cargo de las instituciones de crédito (sean de banca múltiple o banca de desarrollo), en términos del artículo 2 de la misma Ley, consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público; quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesos financieros de los recursos captados.

Vinculado a ello, el artículo 46 de la propia ley, autoriza a las instituciones de crédito para realizar, entre otras operaciones, la recepción de depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso).

Con relación a esos depósitos de dinero que hacen los particulares mediante los distintos instrumentos de captación que ofrecen las instituciones bancarias, el artículo 61 de la ley vigente establece que en aquellos instrumentos que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, y que “en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros”, la suerte principal y los intereses, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos, “después de que se haya dado aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo, con noventa días de antelación”.

En ese caso, precisa dicho numeral, “no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito”; y a partir del traslado a la cuenta global, las instituciones no podrán cobrar comisiones y los recursos únicamente generarán un interés mensual equivalente al incremento que tenga el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) en el período respectivo.

Asimismo establece el numeral en cita, que cuando se presente el depositante o inversionista con el fin de realizar un depósito o retiro, o bien para reclamar la transferencia o inversión, “la institución deberá retirar de la cuenta global el importe total, a efecto de abonarlo a la cuenta” del interesado o bien para entregárselo.

Agrega el precepto en comento que los derechos que tenga el particular sobre los depósitos e inversiones y sus intereses, cuyo importe no exceda -por cada cuenta- del equivalente a 300 (trescientos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, “prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública”, cuando no tengan movimiento en los tres años siguientes a aquel momento en que se depositen en la cuenta global. En este caso, “las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se verifique este supuesto”, debiendo notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento a esta previsión legal, dentro de los dos primeros meses de cada año.

Como se aprecia, por virtud de este artículo, existe la posibilidad de que los particulares sean privados de los recursos que hubieren depositado ante las instituciones bancarias con diferentes finalidad, por ejemplo, para afrontar alguna emergencia o enfermedad, por el sólo hecho mantenerlos sin efectuar movimientos (depósitos o retiros), sea en cuentas de ahorro o en depósitos a plazo fijo, por más de tres años.

En ese caso, estos fondos serán enviados a una cuenta global, donde permanecerán otros tres años y si sus propietarios no los reclaman, perderán ese dinero que pasará a la beneficencia pública.

Ahora bien, en su texto original, el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito¹, disponía lo siguiente:

Artículo 61. Los intereses de los instrumentos bancarios de captación que no tengan fecha de vencimiento,

que en el transcurso de cinco años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y con un saldo que no exceda el equivalente de una vez el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, podrán ser abonados en una cuenta global que llevará la institución para esos efectos.

Cuando el depositante o inversionista se presente para actualizar su estado de cuenta o realice un depósito o retiro, la institución deberá retirar de la cuenta global los intereses devengados, a efecto de abonarlos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a la fecha.

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este Artículo, sin movimiento en el transcurso de cinco años contados a partir de que estos últimos se depositen en la cuenta global, cuyo importe conjunto por operación no sea superior al equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública.

Como se aprecia, en su texto original, el artículo 61 de la ley preveía los siguientes aspectos:

1. Contemplaba la posibilidad de abonar los intereses generados en un instrumento de captación –no así la suerte principal- a una cuenta global, cuando hubiere transcurrido un plazo de 5 años sin que hubieren existido movimientos por depósitos o retiros;
2. Establecía que el importe de los intereses que la institución bancaria podía abonar a la cuenta global, sería hasta por el equivalente a una vez el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año;²
3. Preveía la posibilidad de reintegrar los intereses devengados a la cuenta del depositante o inversionista, cuando éste se presentara para actualizar su estado de cuenta o realizar un depósito o retiro; en cuyo caso, la institución debía retirar de la cuenta global los intereses devengados, a efecto de abonarlos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a esa fecha; y
4. Preveía la prescripción de los derechos del depositante o inversionista sobre los depósitos e inversiones y sus intereses a favor de la beneficencia pública, cuando no hubiere efectuado movimiento alguno en un plazo de 5 años contado a partir de que los intereses generados se

hubieren trasladado a la cuenta global; siempre que el importe conjunto por operación no fuera superior al equivalente a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.³

Para la aplicación de este precepto, el artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto por el cual se expide la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, dispuso que “el plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 61 de esta Ley, se computará a partir de la fecha en que entre en vigor la misma, para aquellas operaciones constituidas con anterioridad a esta última fecha”, de tal forma que a partir de febrero de 1995, las instituciones bancarias estuvieron en aptitud de enviar los intereses generados en los instrumentos de captación que no hubieran sido objeto de movimientos, a la cuenta global.

Agregó el transitorio de mérito que las instituciones de crédito debían “dar a conocer a los depositantes lo previsto en este artículo, mediante aviso dado por escrito a través de publicaciones en periódicos de amplia circulación o de su colocación en los lugares abiertos al público en las oficinas de éstas, en un plazo de diez días hábiles contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley”.

De la lectura de este precepto, es patente que adolecía de un **grave defecto consistente en la falta de notificación o comunicación al depositante o inversionista, previo a trasladar los recursos a la cuenta global**, lo cual evidentemente resultaba contrario a la Constitución Federal, pues se privaba de un derecho o beneficio al gobernado sin la notificación previa que le permitiera formular alguna objeción o defensa, lo cual se intentó remediar con un “aviso” publicado en periódicos de amplia circulación o bien, a través de su colocación en los lugares abiertos al público en las oficinas de los bancos, lo que en modo alguno puede estimarse suficiente para satisfacer las garantías de seguridad jurídica previstas constitucionalmente.

Así, en aquel entonces, la única posibilidad que tenía el cliente para paralizar el plazo de prescripción de los derechos sobre la suerte principal e intereses devengados, era “presentarse” en la institución bancaria antes de que transcurrieran los plazos de ley, y efectuar algún movimiento, como pudiera ser solicitar la actualización de su estado de cuenta, realizar un depósito o efectuar un retiro. Sólo en caso, la institución bancaria estaba obligada a reintegrar los recursos al titular, retirándolos de la cuenta global y abonándolos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a esa fecha.

No obstante el defecto evidente del que acusaba esa disposición, permaneció vigente por más de 17 años, hasta que el 31 de agosto de 2007, el titular del Ejecutivo federal presentó ante la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de otros ordenamientos, entre ellas, el artículo 61 citado.⁴

La iniciativa de mérito no precisa con claridad las razones específicas que motivaron la modificación propuesta al artículo 61 referido; ya que en la exposición de motivos únicamente se indica que “desde el inicio del sexenio, el Poder Ejecutivo federal se planteó como prioridad impulsar el crecimiento de la economía del país y el fomento de la certidumbre jurídica en los diversos ámbitos del desarrollo nacional. En este sentido, entre las estrategias consideradas para alcanzar el objetivo de conducir responsablemente la marcha económica del país, se encuentran las relativas a promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero, así como a impulsar una banca comercial sólida y eficiente, de manera que pueda cumplir adecuadamente su función”.

Agrega que “en el caso de las instituciones de crédito..., requieren mecanismos que promuevan su competitividad y capitalización para un sano y equilibrado desarrollo de su actividad productiva, así como esquemas que fortalezcan las funciones de regulación y supervisión que desempeñan las autoridades financieras de nuestro país, a fin de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan dichas instituciones”.

Asimismo, señala que Ejecutivo federal había “detectado ciertos aspectos de la Ley de Instituciones de Crédito que, de ajustarse a las condiciones actuales del sector financiero, podrían mejorar el funcionamiento y desarrollo del sector bancario. Por otra parte, existe una variedad de trámites de carácter administrativo que, al tener que ser cumplidos frente a diversas autoridades, se traducen en un elevado costo de regulación para las instituciones de crédito”.

Atento a esos propósitos, indica la iniciativa, se realizó una “revisión íntegra de la ley, a fin de identificar los trámites, requisitos y procedimientos que pudieran ser objeto de simplificación y ajuste”.

Con ese marco, el Ejecutivo propuso una nueva redacción del artículo 61 de la ley en comento, en los términos siguientes:

Artículo 61. El principal y los intereses de los instrumentos de captación que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, que en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y, después de que se haya dado aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo, con noventa días de antelación, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos. Con respecto a lo anterior, no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito.

Las instituciones no podrán cobrar comisiones cuando los recursos de los instrumentos bancarios de captación se encuentren en los supuestos a que se refiere este artículo a partir de su inclusión en la cuenta global. Los recursos aportados a dicha cuenta únicamente generarán un interés mensual equivalente al aumento en el índice Nacional de Precios al Consumidor en el periodo respectivo.

Cuando el depositante o inversionista se presente para realizar un depósito o retiro, o reclamar la transferencia o inversión, la institución deberá retirar de la cuenta global el importe total, a efecto de abonarlo a la cuenta respectiva o entregárselo.

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de tres años contados a partir de que estos últimos se depositen en la cuenta global, cuyo importe no exceda por cuenta, al equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública. Las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el supuesto previsto en este párrafo.

Las instituciones estarán obligadas a notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento del presente artículo dentro de los dos primeros meses de cada año.

Seguido el proceso legislativo correspondiente, la Iniciativa se aprobó en sus términos en ambas Cámaras y entró en vigor al día siguiente de su publicación⁵. Consecuencia de

ello, se incorporaron en ese precepto los siguientes aspectos:

1. Preciso que no sólo los intereses devengados, sino también la suerte principal de los instrumentos de captación, se abonarían a la cuenta global cuando no tuviera movimientos en el plazo de ley;
2. Suprimió el límite máximo de interés devengado que se consideraría para su traspaso o abono a la cuenta global (un salario mínimo diario en el Distrito Federal elevado al año);
3. Redujo de 5 a 3 tres años el plazo para considerar una cuenta inactiva, a cuyo vencimiento se abonarían los recursos a la cuenta global;
4. Estableció que el traspaso de los recursos a la cuenta global, sólo debía efectuarse después de dar aviso al cliente por escrito, en el domicilio que tuviera registrado en el expediente respectivo, con noventa días de antelación;
5. Preciso que no serían considerados “movimientos”, los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito;
6. Estableció que a partir de que los recursos sean abonados a la cuenta global, las instituciones bancarias no podrán cobrar comisiones;
7. Dispuso que los recursos abonados en la cuenta global, únicamente generarán un interés mensual equivalente al incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el período respectivo;
8. Mantuvo la disposición de que cuando el depositante o inversionista se presente para realizar un depósito o retiro, o reclamar la transferencia o inversión, la institución bancaria deberá retirar de la cuenta global el importe total y abonarlo a la cuenta respectiva o entregárselo;
9. Disminuyó de 5 a 3 años el plazo para la prescripción de los derechos del depositante o inversionista sobre la suerte principal y sus intereses, cuando no hubieren existido movimientos a partir de su abono a la cuenta global;

10. Reiteró como importe máximo que podía ser objeto de prescripción a favor de la beneficencia, el equivalente a 300 (trescientos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

11. Estableció como obligaciones a cargo de las instituciones bancarias, las de enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el plazo de prescripción; y a notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento dado a este artículo, dentro de los dos primeros meses de cada año.

Partiendo de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley, las instituciones de crédito en México quedaron facultadas –a partir del 3 de febrero de 2011– es decir, tres años después de la entrada en vigor de la reforma a ese precepto, para trasladar o abonar a una cuenta global los recursos (suerte principal e intereses devengados) correspondientes a cualquier instrumento de captación (cuentas de cheques, tarjetas de débito, inversiones, entre otros) que no tengan fecha de vencimiento, o que se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, hasta por un importe de 17 mil 946.00 pesos⁶, que no hayan tenido movimientos por depósitos o retiros durante los últimos tres años.

Una vez efectuado el traspaso de los recursos a la cuenta global, si transcurren otros tres años sin tener movimientos por depósitos o retiros y si su importe no excede a la suma referida, dichos recursos pasarán a formar parte del patrimonio de la beneficencia pública a partir del 2 de febrero de 2014.

Se tiene noticia que casi al cumplirse los primeros tres años posteriores a la entrada en vigor de la reforma, Banamex, por ejemplo, envió cartas a sus clientes detallando este procedimiento, teniendo registradas alrededor de doscientas veinte mil cuentas inactivas en los últimos tres años, que importan más de 300 millones de pesos.⁷

En Banorte se diseñó una estrategia de dar aviso a los clientes a través del estado de cuenta y adicionalmente, en cada sucursal procuraron mantener un aviso en la pizarra sobre la entrada en vigor de este artículo.⁸

Por su parte, HSBC envió notificaciones a los domicilios de los afectados, misma que –según personas consultadas–, utilizaban un lenguaje poco claro, que no permitía conocer

con claridad cuál es la consecuencia de no acudir a reactivar las cuentas.⁹

Entre estas cuentas inactivas, según estimaciones de las instituciones bancarias, se ubican con toda seguridad las de personas fallecidas, pensionados, enfermos y padres de familia que abrieron una inversión para sus hijos recién nacidos, con la idea de asegurar su educación futura.

Aunque la Asociación de Bancos de México indicó que la institución bancaria tiene la obligación de avisar a sus clientes cuando una cuenta no ha tenido movimientos y alertarle que si no realiza operaciones los recursos se enviarán a una cuenta concentradora¹⁰, es claro que conforme al texto del actual artículo 61 de la Ley, la previsión legal en el sentido de “dar aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo” **no es garantía de que, efectivamente, el cuentahabiente adquiera debido conocimiento** de la posibilidad de que sus recursos sean abonados a la cuenta global y posteriormente, opere la prescripción a favor de la beneficencia pública¹¹.

Ciertamente existe un importante margen de riesgo de que el aviso a que se refiere el artículo 61 de la ley, y que se proporcione mediante una carta enviada al domicilio que tiene el banco registrado, a la dirección de correo electrónico del cuentahabiente, a través de una llamada telefónica, mediante un mensaje en la pizarra de la sucursal bancaria o bien inserto en el estado de cuenta que periódicamente se envía al domicilio del cliente, no tenga el resultado esperado.

Si bien en algunos casos esa clase de comunicaciones pueden cumplir su cometido de informar al interesado de las consecuencias perniciosas que traerá consigo la inactividad de sus cuentas, no aseguran que efectivamente, adquiera pleno conocimiento de ello por innumerables factores, por ejemplo, imprecisión en el domicilio registrado ante el banco, cambio de nomenclatura de las calles y avenidas, cambio de domicilio reciente y falta de aviso a la institución bancaria sobre tal circunstancia, pérdida o extravío de la misiva, falta de entrega de la carta por no ser posible el acceso al domicilio, ausencia de revisión del estado de cuenta por parte del cliente, deficiencias en los servicios de correo, telefonía e internet en algunas regiones del país, insuficiente educación financiera entre los mexicanos e incluso, la falta de comprensión del mensaje por el lenguaje utilizado o la preparación del destinatario.

Conviene poner énfasis en la problemática existente en la falta de actualización de los domicilios de los particulares ante las instituciones de crédito, pues si bien la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros prevé que las instituciones financieras deben obtener el domicilio de sus clientes a través de los contratos respectivos, la realidad es que existe poca cultura entre los mexicanos para mantener actualizados los datos personales, entre ellos, el domicilio registrado ante instituciones públicas y privadas.

Muestra de la magnitud de este problema se observa en los registros electorales, ya que de acuerdo a la información publicada por el Instituto Federal Electoral¹², un total de 18.4 millones de ciudadanos registrados en la lista nominal **no viven en el domicilio de registro**, ya sea por: a) Cambio de domicilio no reportado; b) Fallecidos; c) Error en la sección; d) Nunca ha vivido en el domicilio de registro; y e) No viven en el domicilio pero se desconoce la causa. Las cifras particulares de cada caso, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Ciudadanos registrados en la lista nominal según tipo de última credencial expedida y situación de actualización (cifras en miles)

Situación de residencia en el domicilio de registro	Lista Nominal 03		Lista Nominal 09		Lista Nominal Restante	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Ciudadanos en Lista Nominal ^{30/abr/10}	9,502	100.0	9,501	100.0	59,670	100.0
Residentes en el domicilio de registro	5,540	58.3	6,690	70.4	48,042	80.5
No viven en el domicilio de registro	3,962	41.7	2,811	29.6	11,628	19.5
Cambio de domicilio no reportado	2,984	31.4	2,409	25.4	9,440	15.8
Fallecidos	770	8.1	110	1.2	585	1.0
Error en la sección	42	0.4	110	1.2	784	1.3
Nunca ha vivido en el domicilio de registro	24	0.2	31	0.3	227	0.4
No viven en el domicilio pero se desconoce la causa	144	1.5	151	1.6	592	1.0

Fuente: Cálculos con base en la Verificación Nacional Muestral 2009 y la Lista Nominal del 30 de abril de 2010.

La falta de una debida notificación por las circunstancias apuntadas, han dado lugar a diversas reclamaciones formuladas por los usuarios ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) por el traslado de sus recursos a la cuenta concentradora; tan sólo en el año 2010, la entidad reportó la existencia de más de 50 casos vinculados a la aplicación del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito; y en lo que va de 2011, ha informado de 9 casos

en que los recursos de cuentas inactivas se integraron a una cuenta global siguiendo el procedimiento previsto en dicho numeral.¹³

Lo anterior es relevante, porque pone de manifiesto las deficiencias de las acusa el artículo 61 de la Ley, las cuales lo tornan contrario al principio de seguridad jurídica previsto constitucionalmente, habida cuenta que para proceder a la privación de los recursos existentes en una cuenta bancaria, dicho precepto **no exige la práctica de una notificación con todas las formalidades legales, sino un mero “aviso por escrito”, circunstancia que no garantiza el pleno conocimiento por parte del afectado.**

En este punto, debe tenerse presente que conforme al texto constitucional, los actos privativos de derechos que emitan las autoridades en perjuicio de los gobernados requieren cumplir determinadas formalidades o requisitos, entre ellos, el respeto a la garantía de audiencia, lo que exige una debida notificación de la determinación de la autoridad que permita al afectado formular su defensa.¹⁴

En este caso, si bien el abono de los recursos existentes en un instrumento de captación a una cuenta global por parte de las instituciones bancarias no constituye un acto de autoridad sino una operación regida por la Ley de Instituciones de Crédito, es innegable que a fin de tutelar plenamente los derechos de los cuentahabientes, es menester revisar y modificar el precepto que faculta a un banco a proceder en esos términos, para asegurar que su cliente tenga pleno conocimiento de que puede ser afectado con la privación de sus recursos con anterioridad a que esto tenga lugar.

De no ser así, se estarían tolerando prácticas indebidas en la prestación de los servicios de banca y crédito; y fomentando actividades que -lejos de tutelar-, perjudican gravemente los intereses del público, siendo que ambos aspectos forman parte del objeto que persigue la Ley de Instituciones de Crédito conforme a su artículo 1o..

Además, tolerar la privación indebida de los derechos de los cuentahabientes, sin observar formalidades mínimas, atenta contra los fines que debe perseguir el sistema bancario en términos del artículo 4 de la ley, a saber, orientarse a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Luego, el sistema de banca y crédito debe encaminarse, entre otros aspectos, a tutelar el dinero de los particulares, asegurando a éstos que su dinero estará correctamente invertido y protegido, lo que adquiere mayor relevancia si se considera que puede tratarse del ahorro conformado con años de esfuerzo para afrontar alguna emergencia, enfermedad o contingencia; no hacerlo así, genera un efecto desalentador de las inversiones o ahorros productivos para el país, que por lo general, se dan a largo plazo.

Además de la vulneración a la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el numeral 61 de la Ley trastoca el principio de igualdad, porque no otorga el mismo trato a las inversiones de mayor cuantía, por ejemplo, las bursátiles de alto riesgo.

Esto es así, ya que como se indicó, el límite establecido legalmente respecto de las cuentas bancarias cuyos titulares pueden verse afectados por la transferencia a la cuenta global y posteriormente, con la prescripción a favor de la beneficencia pública, es la suma equivalente a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, esto es, una suma menor a los 18 mil pesos, lo que evidentemente circunscribe la posibilidad de afectación al ahorro privado medio y bajo del país, esto es, aquel que proviene de la clase trabajadora.¹⁵

Al respecto, vale la pena recordar que en México, de la población ocupada en el año 2010 (44.6 millones), el 13.4 por ciento tenía un ingreso de hasta un salario mínimo (SM), 23.2 por ciento más de 1 hasta 2 SM; y 20.9 por ciento más de 2 hasta 3 SM, tal como se expone en el cuadro que enseguida se inserta; de ahí que la suma de 300 días de SM representa una cantidad significativa para las familias de menores ingresos que obliga a maximizar los esfuerzos para evitar que se lesione su patrimonio.

Población ocupada por nivel de ingreso y condición de acceso a las instituciones de salud ^{1/}

(Miles de personas)

Año / Trimestre	Por nivel de ingreso ^{2/}								Por condición de acceso a las instituciones de salud ^{3/}			
	Total ^{4/}	Hasta un salario mínimo	Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Más de 5 salarios mínimos	No reciben ingresos	No especificado	Total ^{4/}	Con acceso	Sin acceso	No especificado
2000	38 044.5	5 995.0	10 816.4	6 960.6	5 295.0	4 000.3	3 849.4	1 127.8	38 044.5	13 498.9	24 541.4	4.3
2001	38 065.8	6 105.8	10 215.0	7 089.5	5 756.8	4 029.5	3 686.3	1 182.8	38 065.8	13 561.6	24 500.2	3.9
2002	38 939.7	5 339.4	9 419.7	8 451.8	6 074.8	4 284.3	4 076.3	1 293.5	38 939.7	13 373.0	25 563.9	2.8
2003	39 221.5	5 243.1	9 587.7	8 203.8	6 787.0	4 185.1	3 885.5	1 329.3	39 221.5	13 314.9	25 898.3	8.3
2004	40 561.0	5 658.3	9 125.9	8 710.5	6 933.7	4 498.0	3 797.0	1 837.6	40 561.0	13 848.4	26 705.3	7.4
2005	40 791.8	6 062.9	9 268.6	7 821.2	7 363.8	4 241.1	3 849.4	2 184.8	40 791.8	14 421.8	26 119.9	250.1
2006	42 197.8	5 648.6	8 890.0	9 344.6	7 496.6	4 861.3	3 663.2	2 293.5	42 197.8	14 967.0	26 969.4	261.4
2007	42 906.7	5 314.9	8 864.3	9 283.9	7 967.4	5 136.4	3 733.3	2 606.4	42 906.7	15 496.9	27 158.1	251.6
2008	43 866.7	5 288.1	8 974.3	10 179.3	7 641.1	5 103.0	3 646.4	3 034.6	43 866.7	15 800.0	27 806.8	259.8
2009	43 344.3	5 622.3	9 623.9	8 560.8	7 709.4	4 616.6	3 608.9	3 602.5	43 344.3	15 407.0	27 683.8	253.6
2010	44 651.8	5 996.0	10 353.0	9 327.7	7 539.2	3 915.1	3 757.3	3 763.5	44 651.8	15 573.8	28 811.4	266.6

1/ Los datos de 2000 a 2004 fueron homologados con base en los criterios de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Las cifras corresponden al segundo trimestre de cada año.

2/ Se refiere a la medición de la percepción monetaria mensual de los trabajadores ocupados en relación con el salario mínimo.

3/ Se refiere a la situación que distingue a la población ocupada, según cuente o no con atención médica en instituciones públicas o privadas, derivada de su trabajo principal.

4/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Empleo y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/infoenoe/default.aspx?c=8433>

http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/default.asp?

Fuente. Anexo estadístico del IV Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Las inversiones superiores al citado límite (300 días de salario) no corren el riesgo apuntado, sin que existan razones lógicas y objetivas que justifiquen un trato diferenciado, de ahí la vulneración al principio de igualdad jurídica constitucionalmente tutelado a través de los artículos 1 y 4 de la Carta Magna.

Corroborar que el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito atenta contra el principio de igualdad jurídica, si se considera lo previsto en el artículo 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mismo que, conviene apuntar, es resultado del mismo proceso de reformas publicado el 1 de febrero de 2008 a diversos ordenamientos, entre ellos, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 61. Dicho precepto dispone:

Artículo 392 Bis. En el supuesto de que a la institución fiduciaria no se le haya cubierto la contraprestación debida, en los términos establecidos en el contrato respectivo, por un periodo igual o superior a tres años, la institución fiduciaria podrá dar por terminado, sin responsabilidad, el fideicomiso.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, **la institución fiduciaria deberá notificar al fideicomitente y al fideicomisario su decisión de dar por terminado el fideicomiso** por falta de pago de las contraprestaciones debidas por su actuación como fiduciario y establecer un plazo de quince días hábiles para que los mismos puedan

cubrir los adeudos, según corresponda. En el caso de que, transcurrido el citado plazo, no se hayan cubierto las contraprestaciones debidas, la institución fiduciaria transmitirá los bienes o derechos en su poder en virtud del fideicomiso, al fideicomitente o al fideicomisario, según corresponda. **En el evento de que, después de esfuerzos razonables, la institución fiduciaria no pueda encontrar o no tenga noticias del fideicomitente o fideicomisario** para efectos de lo anterior y siempre que haya transcurrido el plazo señalado sin haber recibido la contraprestación correspondiente, **estará facultada para abonar los referidos bienes, cuando éstos se traten de recursos líquidos entre las opciones disponibles que maximicen la recuperación, a la cuenta global de la institución a que se refiere el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, en cuyo caso los mencionados recursos se sujetarán a las disposiciones aplicables a la citada cuenta global.** Tratándose de bienes que no sean recursos líquidos, la institución fiduciaria, sin responsabilidad alguna, estará facultada para enajenar los mismos y convertirlos en recursos líquidos, para su posterior abono en la cuenta global en los términos señalados. Contra los recursos líquidos que se obtengan, podrán deducirse los gastos relacionados con la recuperación.

Para efectos de este artículo se entenderá que se realizaron esfuerzos razonables por parte de la institución fiduciaria cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio.

Como se aprecia del numeral en cita, tratándose de recursos económicos afectos a un fideicomiso que se dé por terminado a decisión de la fiduciaria por la falta de pago de sus contraprestaciones, previo a que la institución fiduciaria realice el depósito de los recursos líquidos en la cuenta global prevista en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, deberá notificar al fideicomitente y al fideicomisario de su decisión, **para lo cual deberá desplegar “esfuerzos razonables” a fin de practicar esa diligencia;** estimando que se han realizado tales esfuerzos **cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio.**

Este último precepto regula la notificación por edictos para el caso de que se ignore el domicilio de la persona que deba ser notificada. Conforme a dicho numeral, la primera notificación se hará publicando la determinación respectiva tres veces consecutivas en un periódico de circulación amplia y de cobertura nacional y en un periódico local del Estado o del Distrito Federal en que el comerciante deba ser demandado.

Previo a la publicación de los edictos, el juez ordenará recabar informe de una autoridad o una institución pública que cuente con registro oficial de personas, bastando el informe que al efecto rinda una sola autoridad o institución proporcionando los datos de identificación y el último domicilio que aparezca en sus registros. Para la obtención de esta información no aplicará el secreto fiscal o alguna otra reserva que las autoridades o instituciones estén obligadas a observar conforme a las disposiciones que las rige.

Agrega el precepto que cuando la información proporcionada por la autoridad o institución se refiere a diversas personas con el mismo nombre, el interesado podrá hacer las observaciones y aclaraciones pertinentes para identificar el domicilio que corresponda a la persona buscada o, en su caso, para desestimar domicilios proporcionados. El juez revisará la información presentada así como las observaciones hechas por la parte actora y resolverá lo conducente.

De la mayor importancia resulta lo dispuesto por dicho numeral en su párrafo quinto, según el cual, **en el caso de que se haya pactado domicilio convencional para recibir las notificaciones y habiendo acudido a él para la práctica de la diligencia, resultare que no corresponde al del buscado, se procederá a la notificación por edictos sin necesidad de recabar el informe a que se refieren los párrafos anteriores.**

Consecuentemente, en términos del numeral 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, **sólo agotado el procedimiento** a que se refiere el numeral 1070 del Código de Comercio, se podrá estimar que la institución fiduciaria ha desplegado todos los “esfuerzos razonables” para notificar al fideicomitente y al fideicomisario, **quedando facultada para abonar a la cuenta global** prevista en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, los referidos recursos líquidos **entre las opciones disponibles que “maximicen la recuperación”.**

Dichas previsiones, evidentemente, constituyen beneficios para el fideicomitente y el fideicomisario que no están concedidos al común de los cuentahabientes, lo que de suyo conlleva la vulneración del principio de igualdad jurídica, dado que no existe base lógica que justifique ese trato diferenciado.

Por consiguiente, se considera que el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito debe ser objeto de modificación a fin de extinguir el margen de riesgo, inseguridad y desigualdad en que actualmente se encuentra el común de los usuarios de los servicios de banca y crédito.

No pasa inadvertido que el pasado 10 de marzo de 2011, el senador Ricardo Monreal Ávila (PT) formuló iniciativa con proyecto de decreto para derogar el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, la que en esa misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, encontrándose a la fecha en espera de ser dictaminada.¹⁶

Aun cuando se coincide con algunas de las consideraciones que sustentan esa iniciativa, como son las afectaciones que se producen actualmente a los depositantes e inversionistas al privarlos de su ahorro en contravención al principio de igualdad jurídica, así como la necesidad que existe de atender legislativamente los reclamos de los afectados, no se comparte la propuesta de derogar este precepto, pues a través del mismo se busca normar las operaciones de banca y crédito, proporcionando a las instituciones bancarias un mecanismo que les permita actuar en aquellos casos de cuentas inactivas.

Desde nuestra perspectiva, no es conveniente ni admisible que este tipo de cuentas se mantengan inactivas por tiempo indefinido, por ejemplo, cuando fallece el titular y no existen beneficiarios, pues en este caso, amén del costo administrativo que tendría que soportar de forma indeterminada la institución bancaria, se le estaría autorizando seguir ma-

nejando y administrando recursos que no le corresponden, siendo más provechoso que se destinen a apoyar las actividades de la beneficencia pública; empero para ello, como se ha señalado, es menester que previamente se observe un procedimiento que garantice la debida notificación al afectado.

Con ese fin, a través de esta iniciativa se propone lo siguiente:

1. Retomar en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, una previsión semejante a la que se encuentra en el numeral 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el sentido de establecer la obligación a cargo de la institución bancaria de “notificar” –no dar un mero aviso- al titular de la cuenta que se ha mantenido inactiva por más de tres años, dentro de los 90 días anteriores a que ello ocurra, que en caso de permanecer así se procederá a abonar esos recursos a una cuenta global;

2. Consignar la obligación de la institución bancaria de practicar esa notificación en el domicilio del cliente que tenga registrado;

3. Establecer la obligación de la institución bancaria de desplegar todos los “esfuerzos razonables” a fin de practicar esa notificación, considerando que éstos se habrán realizado cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio, el cual opera en aquellos casos en que se ignora el domicilio del destinatario y se procede a la práctica de edictos.

En este caso, a fin de no imponer a las instituciones de crédito un gasto excesivo en la publicación de los edictos, se prevé la posibilidad de efectuar alguna publicación o desplegado en diarios, precisando los datos de diversas cuentas que se encuentran en la misma situación, esto es, que no han reportado movimientos en los últimos tres años y cuyo titulares no han podido ser notificados personalmente en los domicilios registrados;

4. Establecer con claridad que sólo agotado el procedimiento a que se refiere el numeral 1070 del Código de Comercio, se podrá estimar que la institución bancaria ha desplegado todos los “esfuerzos razonables” para notificar a su cliente, quedando en ese momento facultada para abonar a la cuenta global prevista en el artículo 61

de la Ley de Instituciones de Crédito, los referidos recursos;

5. Eliminar el límite previsto en el artículo 61 de la Ley respecto de las cuentas bancarias inactivas, cuyos recursos serán abonados a la cuenta global, de tal forma que esta previsión sea de carácter general y aplique para la totalidad de cuentahabientes sin distinción alguna;

6. En el apartado de artículos transitorios, establecer la obligación a cargo de las instituciones de crédito de dar a conocer a sus clientes el sentido de la reforma normativa propuesta, mediante aviso que publiquen por tres ocasiones en cuando menos tres diarios de circulación nacional; asimismo, a través de su página electrónica de internet y con la colocación de carteles en todas sus sucursales, que deberán mantener cuando menos durante un periodo de tres meses contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, ofreciendo adicionalmente dicha información en folletos, a fin de que cualquier persona que la solicite esté en posibilidad de consultarla gratuitamente;

7. En beneficio de los cuentahabientes, establecer en las disposiciones transitorias que para la aplicación de este precepto, tratándose de aquellas operaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, el plazo de tres años para el traslado de los recursos a la cuenta global, se computará a partir de esta última fecha, de tal forma que las instituciones bancarias tendrán la obligación de volver a computar el plazo referido;

8. Con la misma finalidad, establecer un transitorio en sentido de que aquellos recursos que a la fecha de entrada en vigor de la reforma, ya hubieren sido abonados a la cuenta global, deberán ser reintegrados a la cuenta del cliente a efecto de contabilizar el plazo nuevamente y en su caso, efectuar la notificación en los términos que se proponen; y

9. Finalmente, en el mismo apartado de normas transitorias, establecer que los recursos económicos que a la fecha de entrada en vigor de la reforma que se propone, ya hubieren ingresado al patrimonio de la beneficencia pública, no se verán afectados, esto es, no será posible su reintegro a las cuentas de los clientes, en respeto a las garantías de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica consagrados constitucionalmente.

Por lo expuesto, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los párrafos primero y cuarto y adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero y cuarto y se adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 61. El principal y los intereses de los instrumentos de captación que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, que en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y, después de que se haya **notificado personalmente al cliente** en el domicilio que conste en el expediente respectivo, con noventa días de antelación, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos. Con respecto a lo anterior, no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito.

El abono en la cuenta global sólo podrá efectuarse una vez que haya transcurrido el plazo de tres años referido en el párrafo anterior, se notifique personalmente al cliente y, cuando no se pueda encontrar o no se tenga noticias del cliente, la institución haya realizado esfuerzos razonables para practicar la notificación. Para efectos de este artículo se entenderá que se realizaron esfuerzos razonables cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio. En este caso, a fin de no imponer a las instituciones de crédito un gasto excesivo en la publicación de los edictos, se prevé la posibilidad de efectuar alguna publicación o desplegado en diarios, precisando los datos de diversas cuentas que se encuentran en la misma situación, esto es, que no han reportado movimientos en los últimos tres años y cuyo titulares no han podido ser notificados personalmente en los domicilios registrados.

...
...

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de tres años contados a partir de que estos

últimos **se depositen en la cuenta global, prescribirán** en favor del patrimonio de la beneficencia pública. Las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el supuesto previsto en este párrafo.

...

Transitorios

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

Segundo. Las instituciones de crédito deberán dar a conocer este decreto a sus clientes, mediante aviso que publiquen por tres ocasiones en cuando menos tres diarios de circulación nacional; así como a través de su página electrónica de internet y con la colocación de carteles en todas sus sucursales, que deberán mantener cuando menos durante un periodo de tres meses contado a partir de su entrada en vigor, ofreciendo adicionalmente dicha información en folletos, a fin de que cualquier persona que la solicite esté en posibilidad de consultarla gratuitamente.

Tercero. Tratándose de aquellas operaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, el plazo de tres años para el traslado de los recursos a la cuenta global, se computará a partir de esta última fecha.

Cuarto. Aquellos recursos que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, ya hubieran sido abonados a la cuenta global, deberán ser reintegrados a la cuenta del cliente a efecto de contabilizar el plazo nuevamente y en su caso, efectuar la notificación en los términos que corresponden.

Quinto. Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses que, a la fecha de entrada en vigor de este Decreto, hayan prescrito a favor del patrimonio de la beneficencia pública, no se verán afectados.

Notas:

1 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

2 Eso implicaba una suma aproximada de 4 mil 343.50 pesos, considerando que en 1990 el salario mínimo diario en el Distrito Federal as-

ascendía a 11.90 pesos, según datos publicados en el portal del Sistema de Administración Tributaria (SAT), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

3 Esto es, la suma aproximada de 3 mil 570 pesos considerando que el salario mínimo diario en el Distrito Federal, ascendía a 11.90 pesos, según datos publicados en el portal del Sistema de Administración Tributaria (SAT), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

4 Gaceta Parlamentaria del 31 de agosto de 2007.

5 Diario Oficial de la Federación de 1 de febrero de 2008.

6 Considerando que el salario mínimo vigente en el Distrito Federal para el ejercicio 2011 es de 59.82 pesos, según información publicada en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

7 Nieto, Yuliana (Agencia Reforma), Pide Banca reactivar cuentas; 17 de diciembre de 2010, consultable en http://www.cdj.com.mx/notas.php?id_n=108699

8 Navarro Fausto, Francisco, “Cuentas en peligro”, en ZetaOnline, consultable en http://www.zetatijuana.com/html/Edicion1874/Reportaje_Cuentas_en_peligro.html

9 Ramírez, Bertha Teresa; “Decomiso de cuentas bancarias inactivas, atentado contra los más pobres: Mirón”; en La Jornada, Sección Capital, 25 de febrero de 2011, página 43, consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/25/index.php?section=capital&article=043n2cap>

10 Nieto, Yuliana; Op Cit.

11 Así lo reconoció Salvador Espinosa, director ejecutivo de Productos de Captación de Scotiabank y Coordinador del Comité de Captación de la Asociación de Bancos de México (ABM), quien reveló que a tres años de que entró en vigor la reforma al artículo 61 de la ley, los intermediarios iniciaron con el procedimiento de aviso por escrito a sus clientes cuyas cuentas registran ausencia de movimientos en los últimos tres años, a fin de que la activen; empero, comentó que aun cuando han buscado entrar en contacto con los depositantes por teléfono, correo o mail, en muchas ocasiones no se ha logrado comunicación con el cliente, o bien, aún teniéndola, éste siguió sin efectuar movimientos, por lo que su dinero se destinará a la cuenta global, que se abrirá en cada banco. Román Pineda, Romina; “Cuentas inactivas, a beneficencia: banca;” en El Universal, 21 de febrero de 2011; consultable en <http://www.Eluniversal.com.mx/finanzas/84744.html>

12 IFE (2010). Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la Elección Federal el 03 o el 09, de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consultable en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElecttorales/2010/gaceta126/pd10.pdf>

13 Datos obtenidos del portal de la Condusef www.condusef.gob.mx.

14 Véase la tesis de jurisprudencia “Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo”; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Diciembre de 1995; Tesis: P/J. 47/95; página: 133.

15 Según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 43 de cada 100 personas entre 19 y 44 años de edad, no poseen una cuenta de ahorro, algún tipo de seguro, tarjetas de débito o crédito, mucho menos han tenido acceso a créditos formales. Según cifras del Banco de México, el saldo promedio de una cuenta de ahorros en el país es de mil 954.05 pesos anualmente, los mexicanos ahorran —en promedio— el equivalente a 12 días de salario. Las razones más frecuentes para no incrementar su ahorro son “no tener dinero o ingresos suficientes” (23.7 por ciento) y falta de interés (22.2 por ciento). Por lo tanto, acercar los productos y servicios financieros formales a más sectores de la población, de manera informada y responsable, continúa siendo uno de los principales retos de los bancos. Navarro Fausto, Francisco, Op Cit.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

«Iniciativa que reforma el artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del diputado Ariel Gómez León, del Grupo Parlamentario del PRD

Planteamiento del problema

México ocupa el primer lugar mundial en la transmisión de mensajes comerciales televisivos perjudiciales dirigidos a niños, como fue señalado en el foro de la asociación civil

El Poder del Consumidor, “el impacto de la publicidad televisiva en la salud de las niñas y los niños en México”, donde se señaló que en nuestro país se transmite a los menores 39 anuncios por hora, de los cuales 17 son de alimentos no recomendables; seguido por Australia, que anuncia 29 productos por hora, con 12 de ellos referidos a alimentos no recomendables; mientras que en el tercer lugar se sitúa Estados Unidos con 24 anuncios, 11 de los cuales se refieren a comida chatarra.

En sentido contrario, en último lugar se encuentra Noruega, que no emite comerciales para niños, como debería ser según los especialistas. Porque aprovecharse de su inocencia, siendo esto una violación a sus derechos humanos, resulta altamente condenable, de ahí que la publicidad debería ser dirigida a los padres de familia, como se hacía antes de los años 90.

Los especialistas en el tema refieren que, desde la década pasada la estrategia de publicidad de muchas empresas comenzó a dirigirse a la niñez, sector que es visto como consumidor autónomo al que se le aplican estrategias de seducción, engaño y manipulación de las que es presa fácil.

Los investigadores han advertido que de seguir sin controlar este tipo de publicidad, los niveles de obesidad y sobrepeso en el país y en particular entre la niñez continuarán al alza, lo cual desafortunadamente hará insuficientes las políticas y los recursos económicos públicos para su control y tratamiento. Es decir, constituye un problema que nos compete resolver, seamos responsables de las facultades que nos fueron conferidas.

De cada 20 comerciales difundidos en la televisión comercial mexicana dedicados a alimentos, sólo uno muestra productos saludables o notas que motiven a cuidar la alimentación para mejorar la salud.

Los anuncios restantes refieren comida chatarra que parece al auditorio televidente infantil más apetecible mientras está viendo sus programas favoritos.

La finalidad de cualquier medida reguladora debería ser la de escudar a los niños frente a tal tipo de comercialización que daña su dieta, mediante la reducción sustancial del volumen y el impacto de la promoción comercial entre los niños de alimentos y bebidas hipercalóricos y con bajo contenido de micronutrientes.

Evidentemente la publicidad de productos alimenticios influye en la elección de los alimentos y en los hábitos alimentarios, y si no fuera así cada año, no crecería el mercado de la publicidad alimenticia.

Argumentación

Según las cifras del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, frente a la alerta declarada por autoridades respecto a los niveles de obesidad en México, la mayoría de la población asume que dicha obesidad es generada por consumir alimentos chatarra o con grasa (69 por ciento) y que la forma de enfrentarla es comiendo sanamente y haciendo ejercicio (64 por ciento). También existe una amplia mayoría de entre 73 y 80 por ciento de la población que está a favor de que se prohíba la venta de refrescos y alimentos chatarra en las escuelas. Entre los jóvenes, sin embargo, este apoyo oscila sólo entre el 60 y el 69 por ciento.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la regulación de esta publicidad, ya que “reconoce que se aprovecha de la inexperiencia y credulidad de los niños, y es uno de los factores más fuertes en el deterioro de los hábitos alimentarios”.

Así, el secretario de Salud ha sido claro en señalar el impacto negativo de la publicidad de comida chatarra sobre los niños, la necesidad de establecer un nuevo etiquetado que en verdad oriente a los consumidores, el impacto negativo de los refrescos y la necesidad de que las escuelas cuenten con bebederos de agua potable. Sin embargo, al día de hoy el Titular de dicha Secretaría espera llegar a un acuerdo con las empresas, que sugieren una autorregulación; en este sentido, la autorregulación de las empresas no es funcional, y para muestra tenemos a Estados Unidos de América quienes son el mejor ejemplo del fracaso de esta última fallida solución, ya que los argumentos de las empresas desde finales de los años 70, no han servido para nada; todavía el año pasado eran el primer país con sobrepeso. Hoy, lejos de ser un orgullo ese lugar es nuestro.

Es evidente que la responsabilidad de educar a los niños no es de la industria alimentaria, pero no por eso está exenta de informar clara y verazmente en los mensajes de publicidad el contenido de sus alimentos y lo que puede provocar su ingesta cotidiana y excesiva.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este pleno el siguiente

Decreto por el que se adiciona un párrafo V al artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión

Artículo Único. Se adiciona fracción V del artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo 67. La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustara a las siguientes bases:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. No deberá contener: declaración, indicación o sugerencia alguna que haga creer falsamente al consumidor y, en su caso, al infante que consumiendo el producto en cuestión, dicho infante será más inteligente y mejor dotado, o que todo adulto que lo compra es cariñoso o más generoso por haberlo hecho; regalos adjuntos de juguetes y artículos coleccionables con celebridades, dibujos animados o personajes, a la compra de alimentos con bajo valor nutricional o no saludable; mención alguna a que una dieta equilibrada y variada no aporta la cantidad de sustancias nutritivas necesarias que el producto en cuestión sí contiene. Dichos anuncios deben carecer de elementos que induzcan a error o confusión para el menor.

Transitorio

Único. La adición contenida en este decreto, entrará en vigor el siguiente día al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2011.— Diputado Ariel Gómez León (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, para dictamen.

LEY AGRARIA

«Iniciativa que reforma los artículos 17, 80 y 148 de la Ley Agraria, a cargo de Oralia López Hernández y suscrita por Julián Francisco Velázquez y Llorente, diputados del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Oralia López Hernández y Julián Francisco Velázquez y Llorente, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el presente proyecto de iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Este proyecto legislativo tiene como antecedente la iniciativa que reforma los artículos 17 y 80 de la Ley Agraria, en materia de testamento agrario y enajenación de derechos parcelarios, presentada por los diputados Oralia López Hernández, Javier Bernardo Usabiaga Arroyo y Fernando Santamaría Prieto, publicada en la gaceta parlamentaria del 12 de abril de 2011.

Sustancialmente, tiene las mismas justificaciones, motivos y fines, sólo que en este proyecto se precisa lo siguiente:

a) En el artículo 17 de la Ley Agraria, en el caso del testamento agrario se deberá puntualizar a quien de los sucesores se le heredan los derechos inherentes a la calidad de ejidatario, a fin de evitar que haya un crecimiento excesivo del número de ejidatarios, y que ello dificulte el gobierno y toma de decisiones al interior de las asambleas ejidales.

Por tanto, se permite al ejidatario que pueda heredar sus bienes agrarios, pero sólo a una persona podrá transmitir su calidad de ejidatario, y los derechos inherentes a la misma.

Efectivamente, dentro de la dinámica de la celebración de asambleas ejidales se ha demostrado que un número demasiado grande de integrantes, dificulta que la asamblea del ejido se reúna, se logre el quórum legal y se puedan tomar las decisiones en forma oportuna, de ahí que este proyecto delimite los derechos de la calidad de ejidatario a una sola persona, y no a todos los herederos.

b) En cuanto al Registro Agrario Nacional, a fin de que pueda dar fe de las enajenaciones de derechos a que se refiere el artículo 80 de la Ley Agraria, expresamente en el artículo 148 de la misma ley, se le otorgan las facultades para certificar y dar fe pública de los documentos y actos que se realicen en materia agraria.

Con ello se asegura la competencia y atribuciones del Registro Agrario Nacional facilitando que ciertos actos y documentos en materia agraria, se puedan ratificar ante dicho Registro y no sólo ante fedatario público, haciendo más asequibles y rápidos los trámites para los sujetos de derecho agrario.

Efectivamente, el artículo 17 de la Ley Agraria, establece la figura del testamento agrario o lista de sucesión agraria, como un régimen especial y flexible para transmitir bienes agrarios, ordenando la forma de elaborar dicha lista de sucesión, figura que aspira a garantizar que haya plena seguridad jurídica en la transmisión de bienes por causa de muerte del ejidatario.

Por su parte, el artículo 80 de la Ley Agraria, establece la figura de la **enajenación de derechos parcelarios** entre ejidatarios y vecindados del mismo núcleo agrario, estableciendo los requisitos legales para llevarla a cabo, entre los cuales destaca que la voluntad de las partes que celebran dicha enajenación deberá constar por escrito ante dos testigos y debiendo ser ratificada ante fedatario público.

Y el artículo 148 de la misma Ley, establece las **facultades y atribuciones del Registro Agrario Nacional**.

En tal tesitura, el objeto de la iniciativa es realizar adecuaciones y precisiones a dichas instituciones jurídicas: el testamento agrario y la enajenación de derechos parcelarios, de acuerdo a lo siguiente:

a) En la regulación del testamento agrario, establecer expresamente que en caso de que un ejidatario sea titular de dos o más parcelas, éste podrá formular una lista de sucesión por cada parcela de la cual sea titular (artículo 17).

b) Y por lo que hace a la enajenación de derechos, facilitar que dicha manifestación de voluntad de las partes se pueda ratificar ante el Registro Agrario Nacional, y no sólo ante fedatario público, otorgando al citado registro las atribuciones y fe pública correspondiente (artículos 80 y 148).

Por tanto, se trata de un proyecto que persigue la certeza jurídica en la transmisión de parcelas ejidales, sea que se realice a través del testamento agrario, o bien a través de un contrato de enajenación de derechos.

Entrando en materia, por lo que corresponde a la lista de sucesión agraria o testamento agrario, en la actualidad toda la masa hereditaria, queda a nombre del sucesor preferente, es decir de la persona que aparece en primer lugar en la lista de sucesión, y en caso de faltar, aquel sujeto que siga en la designación hecha en la citada lista, a continuación se transcribe textualmente el texto vigente del artículo 17 de la Ley Agraria:

Artículo 17. El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.

La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

Ante lo anterior, se propone modificar el artículo 17 de la Ley Agraria, a fin de que el ejidatario pueda designar los derechos de cada parcela que posea, para que al fallecimiento del ejidatario cada beneficiario, sea cónyuge, concubina, concubinario hija o hijo, pueda recibir los derechos de sucesión agrarios de manera individual, pero especificando que sólo uno de entre los sucesores tendrá la calidad de ejidatario.

Esta reforma busca que el ejidatario estando en pleno uso de su capacidad de goce y de ejercicio pueda designar libremente sucesor para cada parcela en forma individual, para que cuando el llegue a fallecer, los sucesores de cada parcela agrícola asuman tales derechos, con ello se evitará que al faltar el ejidatario, quien encabece la lista de sucesión tenga un derecho absoluto sobre la sucesión de los bienes ejidales.

De tal manera, se permitirá a los ejidatarios que puedan repartir sus bienes agrarios a diversos sucesores, sin multiplicar el número de ejidatarios dentro de un núcleo o comunidad agraria.

Asimismo, evitará que la voluntad de quien fallece esté sujeta a ser cumplida o respetada bajo la voluntad del nuevo representante ejidal, el cual puede decidir si compartir o no la sucesión de los bienes con la madre, el padre, los hijos o hijas y las o los hermanos, según sea el caso, generando con esto en muchas ocasiones el apoderamiento de los bienes en su totalidad, provocando un conflicto familiar muy grave.

Por lo que atañe al artículo 80 de la Ley Agraria, que previene la enajenación de derechos parcelarios entre ejidatarios y vecindados del mismo núcleo de población, se exige como requisito de validez en el inciso a), que la manifestación de voluntad de las partes que intervienen conste por escrito ante dos testigos y sea ratificada ante fedatario público, a continuación se cita el precepto de marcos:

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación se requiere:

- a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;
- b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional, y
- c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal.

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

En este supuesto, se propone que el Registro Agrario Nacional pueda dar fe de la manifestación de conformidad de las partes a que alude el inciso a) del artículo 80, y se pueda ratificar ante dicho Registro la celebración de la enajenación de derechos.

Para ello, también se adecua el artículo 148 de la Ley Agraria, otorgando al Registro Agrario Nacional las facultades de certificación y fe pública de actos en materia agraria.

Lo anterior se justifica, ya que para realizar la multitudada enajenación de derechos parcelarios, los ejidatarios requieren tal y como se señala en el inciso a) que se he mencionado; la ratificación ante fedatario público del acto que se va a realizar, esto implica que el ejidatario tenga que acudir a realizar dicha ratificación ante un Notario Público, y el costo que deba pagar por dicho trámite encarece o puede imposibilitar el trámite de enajenación de derechos parcelarios.

Se estima que lo anterior es posible, ya que el Registro Agrario Nacional cuenta con un registrador Agrario en cada Entidad, y que al estar dotado de dicha facultad, los ejidatarios podrán acudir ratificar la enajenación de los derechos parcelarios en esa instancia, por lo que tendrá como consecuencia un beneficio y certeza jurídica de los ejidatarios.

Por lo anteriormente expuesto, se propone lo siguiente

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 17 y el inciso a) del artículo 80, y adiciona un segundo párrafo al artículo 148, correspondientes a la Ley Agraria

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 17 y el inciso a) del artículo 80 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 148, correspondientes a la Ley Agraria para quedar en los siguientes términos:

Artículo 17. El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona. **En caso de que el ejidatario sea titular de dos o más parcelas, podrá formular una lista de sucesión por**

cada una de ellas, estableciendo con claridad a quien, de entre sus sucesores, hereda los derechos inherentes a su calidad de ejidatario.

...

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación se requiere:

a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público o ante el **Registro Agrario Nacional**;

b) ...

c) ...

...

Artículo 148. ...

El Registro Agrario Nacional tendrá facultades para certificar y dar fe pública de los documentos y actos que se realicen en materia agraria.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre del 2011.— Diputados: Oralia López Hernández, Julián Francisco Velázquez y Llorente (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.

TRATA DE PERSONAS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los gobernadores de los estados y al jefe del gobierno del DF, integrantes de la Conago, a dar a conocer los resultados de las operaciones y –con base en esa información–

acordar la intensificación de las de carácter permanente de combate de la trata de personas, a incrementar las acciones de coordinación interinstitucional y participación social que contribuyan a prevenir este grave delito, y a intensificar las medidas de los gobiernos de los estados fronterizos y de zonas turísticas con el INM para instaurar dispositivos de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares, a cargo de la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Rosi Orozco, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracción II, numeral 2 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea el presente punto de acuerdo al tenor de los siguientes

Antecedentes

1. La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) se constituyó en julio de 2002, con la participación de titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas de la República Mexicana, cuyo objetivo es desarrollar en conjunto con la federación, políticas públicas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia para los gobiernos estatales, además de promover los procesos de descentralización.

2. La Conago, es un foro permanente de diálogo, concertación y encuentro entre los titulares de los ejecutivos estatales y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las entidades federativas, a fin de fortalecer los espacios institucionales y privilegiar los acuerdos que incidan en el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos.

Como espacio de deliberación, mantiene cuatro características: 1. Todos y cada uno de los titulares de los ejecutivos estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal participan de manera voluntaria; 2. Se sustenta en una relación entre pares; 3. Todas y cada una de las decisiones de sus miembros se toman por consenso; 4. La Conago es una instancia que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 117 constitucional, inciso I, que indica que los "Estados no podrán en ningún caso celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras", delibera y

toma decisiones no vinculantes pero sí propositivas, que se sustentan en el compromiso y voluntad política que suscita el encuentro de los titulares de los ejecutivos estatales.

3. Al interior de la Conago se integran comisiones que son grupos temáticos deliberativos, constituidos por el pleno de la misma, para el análisis y discusión de los temas relacionados con sus objetivos.

Estas se integran con la participación voluntaria de los miembros de la Conago: un gobernador coordinador y un vicecoordinador, elegidos por el pleno; atienden y desarrollan agendas temáticas particulares y desahogan puntos coyunturales que el pleno les confiere. Los acuerdos en Comisiones se construyen a través de consensos. Así, desde el 27 de febrero de 2004 la Conago integró su Comisión de Seguridad Pública.

4. Acordó la realización del Operativo Conago 1, con la finalidad de que las diversas Entidades Federativas demostraran fuerza suficiente para enfrentar a la delincuencia, a efectuarse en el período del 13 al 19 de junio de 2011.

El operativo, arrojó los siguientes resultados: tres mil 918 detenciones, mil 534 vehículos recuperados, 892 mandamientos judiciales cumplimentados, 170 armas recuperadas, así como el desmantelamiento de 37 bandas dedicadas principalmente a delitos contra la salud (2), robo a repartidor (1), robo a negocio (2), corrupción de menores (1), y clonación de tarjetas (1).

5. El 20 de junio, el pleno de la Conago acordó que el operativo sea permanente, que quincenalmente se informe de los resultados, a través de la página <http://www.conago.org.mx>; la Comisión de Seguridad Pública de la Conago, sea la responsable de facilitar las acciones y concentrar la información que se obtenga del operativo, en una base de datos común, misma que se radicará en el Sistema de Incidencia Delictiva Conago.

Indicó además dicho pleno, que se enfocaría principalmente, a delitos de alto impacto contenidos en el catálogo de la Conago: homicidio doloso, extorsión, robo de vehículos, robo en vía pública y robo con violencia, secuestro y trata de personas.

A la fecha, a excepción de los resultados del Operativo Conago 1, no se ha subido a la página de referencia ningún reporte quincenal posterior.

6. El delito de trata de personas atenta contra bienes altamentepreciados por la sociedad, como son la vida, la libertad y la seguridad de las personas.

7. En México se han creado y puesto en marcha, políticas públicas, acciones y proyectos, que han ido introduciendo la perspectiva de los derechos humanos, vinculados a la trata de personas e diversas instancias de la administración pública federal. Y en los últimos cinco años, los tres niveles de gobierno, han desarrollado un proceso de creación de leyes y tareas administrativas, para prevenir, tipificar, castigar y combatir el delito de trata de personas.

8. La trata de personas, entendida como la venta de seres humanos con sus tres modalidades: explotación sexual, explotación laboral y extracción de órganos, encuentra sus antecedentes históricos, en prácticas ancestrales de sometimiento de la persona. Las dos primeras modalidades, se remontan, por una parte a la esclavitud, y por otra, al comercio de mujeres para la explotación sexual.

9. Diversos instrumentos internacionales también han condenado estas violaciones. En el año 2000, en Palermo, Italia, en respuesta a la Convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas, representantes de 117 países firmaron la Convención de Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Transnacional, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, importante y eficaz herramienta para combatir este delito. México lo firmó el 13 de diciembre de 2000 y lo ratificó el 4 de marzo de 2003.

Con estos instrumentos, por primera vez se acepta una definición del tipo penal de la trata de personas, que incluye actividades, medios comisivos y fines, que en forma genérica abarca las tres modalidades referidas en el antecedente anterior.

Asimismo, señalan medidas para perseguir y sancionar el delito, se incluyen acciones para salvaguardar los derechos de las víctimas, entre ellas, las que prescriben para su prevención, protección y asistencia.

10. A partir del 27 noviembre de 2007, México cuenta con su Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, de aplicación federal. Por su parte la mayoría de Entidades Federativas, prohíben penalmente diferentes aspectos de la trata de personas, pero solo unas cuantas tienen una ley específica, entre ellas, Chihuahua, Tamaulipas y el Distrito Federal.

11. El Protocolo de Palermo establece que la política para combatir la trata de personas en el orden internacional, presenta las siguientes vertientes: 1) Prevención mediante la detección de los factores que la originan, los actores del proceso y campañas de sensibilización e información, 2) Protección y asistencia a víctimas, 3) Impulsar la armonización legislativa al interior de los Estados partes del Protocolo de Palermo, 4) Cooperación internacional para recibir asistencia técnica, 5) Trabajo conjunto de autoridades con organizaciones de la sociedad civil especializadas e instituciones académicas.

12. El 13 de julio de 2011, se promulgó la reforma constitucional modifica los artículos 19, 20 y 73, fracción XXI, para facultar al Congreso de la Unión, a expedir la legislación que permita armonizar los contenidos de las Leyes Ordinarias de las Entidades Federativas y fortalezca la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la defensa y protección a las víctimas de trata. Establece un plazo para que el referido Órgano expida su Ley General, que es de ciento ochenta días.

13. El 28 de julio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dio a conocer los lugares que ha identificado con mayor incidencia de casos de trata de personas en las fronteras norte y sur, en destinos turísticos, así como en ciudades del centro del país. De acuerdo con el Diagnóstico de las Condiciones de Vulnerabilidad que Propicia la Trata de Personas en México, los lugares que más preocupan son:

Nogales, Sonora; Acapulco, Guerrero; Tapachula, Chiapas; Tijuana y Mexicali, en Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nuevo Laredo y Matamoros en Tamaulipas; Cancún, Quintana Roo; Guadalajara y Puerto Vallarta en Jalisco.

También, se han documentado casos en Tlaxcala, Puebla, estado de México, Guanajuato, Veracruz, Querétaro y el Distrito Federal.

14. En el Diagnóstico, destaca la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno y sociedad civil, a través de 13 Comités Regionales, distribuidos en el territorio nacional para promover políticas públicas en materia de prevención, persecución y atención a víctimas; campañas para evitar el enganche de niñas, niños y jóvenes por internet; el cumplimiento de las leyes contra la trata de personas; impulsar la capacitación a servidores públicos encargados de la procuración y administración de justicia, personal médico, de

corporaciones policiales y militares para dar un trato digno y adecuado a víctimas. Asimismo, para fomentar la cultura de la denuncia, ha suscrito convenios de colaboración con prestadores de servicios turísticos y transportación.

15. Se calcula que en México hay (a noviembre de 2010), un millón doscientas mil personas víctimas de trata de personas, de acuerdo con la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina. Con ello, se ubica al país en el quinto lugar de América Latina entre los países donde más gente es víctima de explotación, después de República Dominicana, Haití, Brasil y Argentina. La propia Coalición, calcula que de cada diez personas que son víctimas de explotación dos son menores de edad; que ha aumentado la cantidad de personas originarias de Rusia y Bulgaria, explotadas sexualmente en el país.

Con cifras de la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, desde 2008 y hasta el mes de marzo de 2011, la Dependencia del Ejecutivo Federal, ha ofrecido atención a 100 mil 400 niños, niñas y adolescentes migrantes, de los cuales, 59 mil 898 viajaban sin ninguna compañía. De esos infantes y jóvenes que emigraban solos, 51 mil 20 son mexicanos y 8 mil 878 son extranjeros, menores migrantes no acompañados o separados de su familia, a quienes el crimen organizado los secuestra para reclutarlos en sus filas, destinarlos la trata de personas, y la explotación sexual. En algunas ocasiones llegan a privarlos de la vida, como en el caso de los setenta y dos migrantes encontrados muertos en Tamaulipas, de los cuales siete eran adolescentes.

16. Estudio realizado por la investigadora Fabiola Vargas Valencia del Colegio de la Frontera Norte, refiere que cada semana, en la madrugada, por cinco rutas distintas, llegan a Tijuana autobuses y aviones con decenas de niñas y mujeres de 3 a 65 años de edad para ser forzadas a prostituirse.

La investigación, identificó cinco rutas de tratantes de personas:

I. La primera inicia en Sudamérica, llega al Distrito Federal o Puerto Vallarta, Jalisco, y de ahí va hacia Baja California, a través de Los Cabos. Las mujeres, la mayor parte indocumentadas, son explotadas en bares o table dance.

II. La segunda inicia en Centroamérica hasta Tijuana directamente, con vertientes como el traslado desde El

Salvador a Veracruz y de Guatemala a Chiapas. Las víctimas llegan con contactos que establecieron en sus lugares de origen y las trasladan a hoteles, donde son obligadas a prostituirse para pagar las “deudas” del viaje, el hospedaje y la comida.

En reunión sostenida por integrantes de la caravana Paso a Paso por la Paz, con el relator especial sobre trabajadores migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Felipe González, el sábado 30 de julio de 2011, denunciaron los riesgos que corren los indocumentados en las rutas migratorias de México, especialmente en Tierra Blanca, Veracruz, considerada ciudad muy peligrosa para ellos, por el número de desapariciones y secuestros en la zona.

III. La tercera ruta se ubica en el interior de Baja California, desde Tijuana a Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate. Se explota a mujeres deportadas o que no pudieron cruzar la frontera por falta de dinero. Se les ofrecen hasta 400 dólares diarios en la prostitución.

IV. La cuarta ruta es trazada desde Tijuana hasta Ciudad Juárez y Sonora pasando por Nogales, Caborca y Agua Prieta. Testigos consultados por la citada investigadora, refieren que algunas de esas mujeres fueron asesinadas en Ciudad Juárez.

V. La quinta ruta parte de Tijuana hacia Estados Unidos, por San Diego. En ella están involucrados “polleros” y los puntos donde opera la red son Vista, en La Escondida; Las Antenas, en Carlsbad; Carrizales, en Oceanside, Del Mar y Los Gatos en Valley Center. Los polleros trasladan a mujeres, niños y niñas con documentos falsos o de forma indocumentada por la sierra o escondidos en cajuelas o consolas delanteras de autos y camionetas, en ocasiones, con la complicidad de la Patrulla Fronteriza.

17. Mediante Oficio número INM/334/2010, de 3 de septiembre de 2010, la entonces Comisionada del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, profesora Cecilia Romero Castillo, instruye a los delegados regionales, subdelegados regionales, delegados locales, directores, subdirectores y jefes de departamento, del referido instituto, acerca del procedimiento que se deberá seguir en la detección, identificación y atención de personas de nacionalidad extranjera víctimas del delito.

18. La Ley de Migración del 25 de mayo de 2011, establece entre los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con atención especial a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

Otro principio es el de unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Asimismo, la precitada Ley, de los artículos 159 a 162, regula los delitos en materia migratoria, que prevén diversas hipótesis relacionadas con la trata de personas, previendo incremento en la penalidad cuando las víctimas sean niñas, niños y adolescentes.

Considerandos

Primero. Que la Conferencia Nacional de Gobernadores, es un espacio político que integra representaciones políticas estratégicas, propicio para transformar la convivencia social, en el tema que más interesa resolver a todas y todos los mexicanos: la inseguridad pública.

Segundo. Que aun cuando en México se han creado y puesto en marcha, políticas públicas, acciones y proyectos, que han ido introduciendo la perspectiva de los derechos humanos, vinculados a la trata de personas, por atentar contra bienes altamente preciados por la sociedad, como su vida, libertad y seguridad; y que se han realizado esfuerzos por los tres niveles de gobierno, Comisiones de Derechos Humanos Nacional, locales e internacionales, no han logrado resultados que se reflejen en la disminución de este grave delito.

Tercero. Que las acciones aisladas y dispersas, carentes de una visión integral y coordinada, son insuficientes e ineficaces, para combatir la trata de personas. Ya que es un delito que se comete sobre todo al amparo de la invisibilidad y de la impunidad, debido a que la gran mayoría de las víc-

timas provienen de contextos en los que pueden conocer a plenitud sus derechos y exigir su cumplimiento, más aun tratándose de niñas, niños y adolescentes.

Cuarto. Que hay factores sociales, que en su conjunto hacen a una persona más vulnerable a una situación de trata y disminuye la posibilidad de pedir ayuda o denunciar. Entre esos factores están pobreza, falta de educación formal, falta de orientación sobre los derechos humanos, discriminación, racismo, clasismo, xenofobia y misoginia, entre otros. También inciden en esa vulnerabilidad, el status particular ante el sistema jurídico, o a que dentro del sector en que convive, es aceptada o al menos ignorada la explotación.

Quinto. Que el 27 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de la Materia, cuyo objeto es la prevención y sanción del ilícito así como la protección, atención y asistencia a las víctimas con la finalidad de garantizarles el respeto al libre desarrollo de su personalidad; y de posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior; por ello, las autoridades federales, como el Instituto Nacional de Migración, en coordinación con las autoridades locales, deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas.

Sexto. Que en cuanto a México, las y los migrantes indocumentados de diferentes nacionalidades que realizan su trayecto por territorio nacional, en particular los que transitan por zonas fronterizas, son enormemente vulnerables, debido a que viajan en medios de transporte de alto riesgo, utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen zonas por las que pasan; evitan contacto con autoridades, desconocen sus derechos, o bien, prefieren no ejercerlos, si ello implica volverse visibles; se encuentran lejos de los entornos de protección, no saben a quién acudir en caso de necesidad y desconocen las leyes del país.

Séptimo. Que la situación de indocumentados los hace presa fácil de delincuentes.

Su intención de cruzar a Estados Unidos, los hace vulnerables a falsas promesas y ofertas de trabajo o de traslado hasta su destino. Con frecuencia, son víctimas del crimen organizado. Las mujeres migrantes, ven acentuada su condición de vulnerabilidad al ser víctimas de los secuestradores, aunado a abusos sexuales y violaciones. En otras oca-

siones, las mujeres migrantes están expuestas a la amenaza de ser prostituidas o vendidas con fines sexuales a los tratantes de personas, riesgos que al convertirse en realidad, constituyen actos reprobables de victimización múltiple y continuada que hay que prevenir y castigar.

Octavo. Que aunque significa un avance importante la facultad constitucional para que el Congreso federal legisle los contenidos de una Ley General, atendiendo a la política para combatir la trata de personas que establece el Protocolo de Palermo, que entre otros, hará posible la armonización legislativa, a fin de fortalecer la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, por otra parte, las características y enorme incidencia de este delito, hacen indispensable que las autoridades competentes, tomen medidas de inmediato. Sin dejar de lado, la relevante tarea de elaborar la referida legislación general, que oriente los contenidos de las legislaciones ordinarias en las entidades federativas.

Noveno. Que la Ley de Migración de 25 de mayo de 2011, contiene importantes previsiones normativas que posibilitan prevenir detectar y castigar la trata de personas, entre ellas, regula los delitos en materia migratoria, que contempla diversas hipótesis relacionadas con trata, previendo incremento en la penalidad cuando las víctimas sean niñas, niños y adolescentes. Por tanto, las competencias que prevé para las autoridades del Instituto Nacional de Migración, permiten un sólido frente de coordinación con la autoridades de las ciudades y entidades federativas donde la Comisión Nacional de Derechos Humanos mayor incidencia, detalladas en el punto 13 de antecedentes del presente punto de acuerdo.

Décimo. Que los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes, o similares, son espacios que facilitan la explotación sexual comercial, o laboral, por lo que a efecto de proteger los derechos humanos e identificar a quienes son autores de estos ilícitos, deben continuarse e intensificarse los operativos del Programa Permanente contra "giros negros", en las diversas Entidades Federativas, a través de las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración, en coordinación con autoridades Estatales y Municipales. Con especial atención en zonas fronterizas. Así como continuar con el procedimiento que debe aplicar el propio Instituto Nacional de Migración, en la detección, identificación y atención de personas de nacionalidad extranjera víctimas del delito, conforme al Oficio No. INM/334/2010, de 3 de septiembre de 2010.

Undécimo. Que la Conferencia Nacional de Gobernadores es espacio propicio para asumir compromisos y acciones entre autoridades políticas, cuyas atribuciones en el ámbito de su correspondiente territorio, posibilitan incrementar acciones de coordinación interinstitucional, con autoridades de los tres niveles de gobierno; con las Comisiones Nacional y locales de Derechos Humanos; involucrar a los sectores público, privado y social, en la prevención del delito de trata de personas, así como acordar la intensificación de acciones de los gobiernos estatales de estados fronterizos y zonas turísticas, con autoridades del Instituto Nacional de Migración, para la realización de operativos de vigilancia y supervisión de lugares estratégicos donde se facilita o realiza la conducta delictiva.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta a los gobernadores y al jefe de gobierno del Distrito Federal, integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores, a que a través del coordinador de la Comisión de Seguridad Pública den a conocer, en los períodos acordados, los resultados de operativos permanentes de los delitos de alto impacto social, en particular, sobre la trata de personas. Y a que en el seno de la misma, acuerden intensificar en el ámbito de su respectiva competencia, los operativos permanentes de combate al referido delito.

Segundo. Se exhorta también a la Conago, a que acuerde el incremento de las acciones interinstitucionales, entre los tres niveles de gobierno, las Comisiones Nacional y Locales de Derechos Humanos y los sectores público, privado y social, que contribuya a la prevención de este grave delito.

Tercero. Se exhorta al Instituto Nacional de Migración y a los gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, para que en el seno de la Conago, asuman el compromiso de intensificar las acciones de los gobiernos estatales de estados fronterizos y de zonas turísticas, para la realización de operativos de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares, a fin de detectar y castigar a quienes cometan esos ilícitos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2011.— Diputada Rosi Orozco (rúbrica).»

Se turna a la Junta de Coordinación Política, para su atención.

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al titular de la Conapesca a atender la problemática generada en la zona de la bahía de San Quintín, playas de Santa María y El Playón, Baja California, por el desorden prevaleciente en la explotación de la almeja generosa, a cargo del diputado José Narro Céspedes, del Grupo Parlamentario del PRD

El que suscribe, diputado federal a la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración del pleno la siguiente proposición con punto de acuerdo de urgente resolución, al tenor de las siguientes

Consideraciones

De acuerdo con la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable decretada en 2007, se estableció que la Comisión Nacional de Pesca se encargaría de regular la actividad pesquera y acuícola del territorio nacional con el fin de contar con un aprovechamiento sustentable mediante el Programa Nacional de Ordenamiento Pesquero.

Dicho Programa contemplaba revisar de manera exhaustiva los permisos de aprovechamiento pesquero otorgados hasta el momento para reasignarlos a los pescadores que viven en las comunidades aledañas a los cuerpos de agua, mejorar su calidad de vida y hacerlos partícipes de los trabajos de monitoreo y vigilancia para evitar la pesca furtiva. Los trabajos del ordenamiento pesquero ribereño iniciaron en 2008 en los estados de Baja California, Guerrero, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

Por otro lado, de acuerdo con los datos de la Carta Nacional Pesquera, el Inapesca reconoce que la capacidad pes-

quera llegó a su máximo nivel sostenible, por lo que se ha limitado la expedición del número de permisos, sin embargo, esto ha ocasionado que los pescadores que se quedaron sin permisos se han dedicado a la pesca furtiva.

Lo anterior, ha generado que los pescadores ilegales vendan sus productos a los permisionarios a precios muy bajos, lo que ha provocado que se lleve a cabo una sobreexplotación de los recursos pesqueros y la prevalencia de la pobreza de las comunidades pesqueras.

El conflicto que prevalece hasta el día de hoy en la zona de Bahía de San Quintín, playas de Santa María y el Playón, en el estado de Baja California, se debe a que dentro de la revisión de permisos se excluyeron de nueva cuenta a los pescadores que viven en las comunidades aledañas, puesto que se continúa privilegiando a permisionarios que ni siquiera son de la región, debido principalmente a actos de corrupción entre las autoridades que otorgan los permisos.

Es por ello que las Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad Limitada, conformadas por 150 buzos y pescadores en “Unidad Regional de Producción Pesquera Venustiano Carranza”, “Pescadores del Pabellón”, “Buzos y Pescadores del Nueva Odisea” y “Pescadores Ribereños Osuna”, asentados en las comunidades de los ejidos Venustiano Carranza y Nueva Odisea, delegación San Quintín, municipio Ensenada, Baja California; reclaman su derecho de aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en las zonas marítimas y costeras conforme lo establecen los artículos 43 y 47 de la Ley General de Pesca y Acuacultura.

Los pescadores plantean a las autoridades estatales y federales que se lleve a cabo el ordenamiento pesquero, con el fin de que los permisos sean otorgados a los verdaderos pescadores, puesto que son ellos los más interesados en que se lleve a cabo una pesca sustentable en la zona, que les permita cuidar sus recursos, principalmente los que actualmente tienen una mayor demanda como la almeja generosa, por lo que no se está cumpliendo con los estándares del tamaño que se pueden pescar.

A partir de los conatos de violencia que se desataron durante el mes de julio del año en curso en Bahía de San Quintín se acordó establecer una mesa trabajo entre las autoridades y los pescadores organizados, con el fin de resolver el conflicto que prevalece en la zona. Nos preocupa sobremanera que esta situación se salga de control, es por ello que se exhorta a las autoridades estatales y federales a

que tomen cartas en el asunto para evitar la escalada de violencia en la región.

Con base en las consideraciones previas, someto al pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta al comisionado de Conapesca, Ramón Corral Ávila, para que se realice una revisión de los permisos de aprovechamiento pesquero en la zona de Bahía de San Quintín, playas Santa María y El Playón, con el fin de otorgar a los pescadores que habitan las zonas aledañas, los permisos y concesiones correspondientes para el aprovechamiento sustentable para la extracción de la almeja generosa. Así como sancionar a los funcionarios que asignaron permisos de manera fraudulenta.

Segundo. Se exhorta a los funcionarios estatales y federales responsables del aprovechamiento pesquero que participan en la mesa de trabajo que se estableció recientemente para que, en uso de sus atribuciones, solucionen el conflicto generado en la zona, con el fin de beneficiar a los pescadores y garantizar el uso sustentable de los recursos pesqueros.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 14 de septiembre de 2011.— Diputado José Narro Céspedes (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Pesca, para dictamen.

ESTADO DE NUEVO LEON

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno de Nuevo León a incorporar el municipio de Pesquería en la zona metropolitana de Monterrey y beneficiarlo de ese modo con los recursos del Fondo Metropolitano, a cargo de la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, María de Jesús Aguirre Maldonado y Rogelio Cerda Pérez, diputados federales por el estado de Nuevo León e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 79, numerales 1 y 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo:

Consideraciones

Uno de los fenómenos demográficos más visibles en el país es el crecimiento y desarrollo de sus zonas metropolitanas, lo que provoca una serie de modificaciones estructurales en la planeación de las zonas urbanas e impacta de forma importante en las zonas periféricas que las componen.

México cuenta con 56 zonas o áreas metropolitanas, de acuerdo con la *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dichas áreas generan 75 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), por ello es necesario hacer una eficiente gestión y administración, además de un esfuerzo mayor en aras de lograr su correcta evaluación y delimitación y así aprovechar de mejor manera sus recursos.

El desarrollo formativo de las zonas metropolitanas se caracteriza en que se han conurbado a varios municipios más pequeños gracias al proceso de urbanización de las mismas, pues dichas áreas son los sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores que se vinculan con las distintas actividades económicas que sustentan el crecimiento económico y social del municipio central, en éste caso Monterrey.

Una zona metropolitana “es el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica;”¹ como es el caso del municipio de Pesquería, con relación al área metropolitana de Monterrey.

Por lo anterior, es preciso establecer mecanismos que incentiven un desarrollo equitativo en toda la zona metropolitana de Monterrey (ZMM) para evitar la aglomeración de población en regiones específicas y que se deteriore la calidad de vida de los habitantes, ello mediante la inyección de recursos que incentiven el desarrollo de ciudades como Pesquería.

El incremento poblacional y de sectores como el industrial y los servicios obligan a establecer programas y políticas públicas que atiendan los nuevos retos y problemas que afectan a los pobladores que habitan la ZMM. Por ello, es necesario que se atiendan demandas sociales propias del desarrollo metropolitano como son seguridad pública, infraestructura, agua potable, electricidad, alcantarillado, vivienda, educación, salud, carreteras, pavimentación, planeación urbana, estética urbana etcétera. Por lo cual son necesarios los recursos federales dirigidos a dicha causa.

Entrando en materia, el municipio de Pesquería colinda al sur con Apodaca y con Cadereyta de Jiménez, tiene una población de poco más de 25 mil habitantes y se ubica a 36 kilómetros de Monterrey.

En éste municipio se ha dado un crecimiento poblacional gradual gracias al desarrollo industrial vinculado con las actividades socioeconómicas propias de la zona metropolitana de Monterrey.

De los 316 mil millones que conforman el valor agregado de la economía de Pesquería, 273.5 mil millones corresponden a la industria manufacturera, la cual es el principal sostén del municipio y un pujante centro de procesamiento que complementa el sector secundario de la ZMM.²

La fabricación de productos a base de minerales no metálicos, la industria metálica, papelería y química dan trabajo a la mayoría de las familias de Pesquería, hecho que se traduce en que 4 mil 194 de los 4 mil 249 trabajadores que componen la población económicamente activa estén ocupados.³

Esta situación demanda la provisión de más y mejores servicios que permitan mejorar las comunicaciones y vialidades del municipio, desarrollar proyectos de infraestructura y servicios que permitan el desarrollo del aparato industrial y mejorar el espacio urbano, además de atender las necesidades de salud y educación.

Este último rubro es importante, ya que la oferta educativa no corresponde con las necesidades que exige el sector industrial, pues la mayor parte de las y los trabajadores se desempeñan en labores técnicas y el municipio no cuenta con planteles de educación técnico - científica, por lo que los jóvenes y personas que laboran y estudian tienen que desplazarse a las ciudades de Monterrey, Cadereyta o Apodaca.

También es necesario contar con oferta de suelo eficiente y adecuada para el establecimiento de zonas habitacionales, centros de distribución, y oficinas, es decir, fuentes de trabajo acordes a las oportunidades económicas de la ZMM y que coadyuvan a cubrir la demanda de servicios.

Por tales motivos es importante que se considere a Pesquería dentro de la ZMM y aproveche los recursos presupuestales que ello implica. En éste sentido, es importante recordar que el instrumento económico más substancial con el que cuentan las zonas metropolitanas del país para realizar todas estas mejoras es el Fondo Metropolitano.

El Fondo Metropolitano es un recurso federal que apoya a las entidades federativas y a sus municipios para “financiar programas, proyectos y obras públicas de infraestructura con base en la planeación del desarrollo urbano metropolitano, con la finalidad de impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; el aprovechamiento óptimo de la ventajas comparativas derivadas de su consolidación urbana e influencia económica y regional, así como reducir la vulnerabilidad de las mismas ante contingencias urbanas y contribuir al ordenamiento territorial de su expansión, entre otras.”⁴

Políticas adecuadas y recursos públicos como el del Fondo Metropolitano ayudarán a Pesquería a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y coadyuvarán a mejorar la competitividad de los diferentes sectores productivos del municipio.

Finalmente, es pertinente recordar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 se etiquetaron de 7 mil 846 millones de pesos⁵ para 46 de las 56 Zonas Metropolitanas delimitadas en 2005, dichos recursos son distribuidos a través del Fondo Metropolitano.

Para la ZM de Monterrey se destinaron 770 millones, lo que equivale al 9.8 por ciento del presupuesto asignado para los fondos metropolitanos, que tienen como objetivo mejorar las condiciones urbanas y de desarrollo socioeconómico de la región y que sin lugar a dudas podrán favorecer al municipio de Pesquería si éste se incluye dentro de dicha zona metropolitana.

Por lo anteriormente expuesto propongo ante el pleno de esta honorable Cámara el siguiente

Punto de Acuerdo

Único. Se exhorta al gobierno del estado de Nuevo León para que incorpore el municipio de Pesquería a la zona metropolitana de Monterrey y de este modo sea beneficiado con los recursos del Fondo Metropolitano.

Notas:

1 N/A, *Delimitación de las zonas metropolitanas*, Inegi, México, 2005.

2 Perfil de Pesquería, Sistema Estatal de Información para el DRS, Nuevo León, 2008

3 Ídem.

4 Fondo Metropolitano.

5 Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2011.— Diputados: María de Jesús Aguirre Maldonado, Rogelio Cerda Pérez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, para dictamen.

TRATA DE PERSONAS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades de los estados identificados por la CNDH como los de mayor incidencia de trata de personas a intensificar acciones de coordinación interinstitucional que contribuyan a prevenir y combatir ese grave delito; y al INM, a organizarse con las autoridades de los estados fronterizos y de zonas turísticas para realizar operaciones de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares, a cargo de la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Rosi Orozco, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracción II,

numerales 2 y 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea el presente punto de acuerdo al tenor de los siguientes

Antecedentes

1. El delito de trata de personas atenta contra bienes altamente preciados por la sociedad, como son la vida, la libertad y la seguridad de las personas.

2. En México se han creado y puesto en marcha, políticas públicas, acciones y proyectos, que han ido introduciendo la perspectiva de los derechos humanos, vinculados a la trata de personas e diversas instancias de la administración pública federal. Y en los últimos cinco años, han desarrollado un proceso los tres niveles de gobierno, de creación de leyes, para prevenir, tipificar, castigar y combatir el delito de trata de personas.

3. La trata de personas, entendida como la venta de seres humanos con sus tres modalidades: explotación sexual, explotación laboral y extracción de órganos, encuentra sus antecedentes históricos, en prácticas ancestrales de sometimiento de la persona. Las dos primeras modalidades, se remontan, por una parte a la esclavitud, y por otra, al comercio de mujeres para la explotación sexual.

4. Diversos instrumentos internacionales también han condenado estas violaciones. En el año 2000, en Palermo, Italia, en respuesta a la convocatoria de la Organización de las Naciones Unidas, representantes de 117 países firmaron la Convención de Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Transnacional, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, importante y eficaz herramienta para combatir este delito. México lo firmó el 13 de diciembre de 2000 y lo ratificó el 4 de marzo de 2003.

Con estos instrumentos, por primera vez se acepta una definición del tipo penal de la trata de personas, que incluye actividades, medios comisivos y fines, que en forma genérica abarca las tres modalidades referidas en el antecedente anterior.

Asimismo, señalan medidas para perseguir y sancionar el delito, se incluyen acciones para salvaguardar los derechos de las víctimas, entre ellas, las que prescriben para su prevención, protección y asistencia.

5. A partir del 27 noviembre de 2007, México cuenta con su Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, de aplicación federal. Por su parte la mayoría de entidades federativas, prohíben penalmente diferentes aspectos de la trata de personas, pero solo unas cuantas tienen una ley específica, entre ellas, Chihuahua, Tamaulipas y el Distrito Federal.

6. El Protocolo de Palermo establece que la política para combatir la trata de personas en el orden internacional, presenta las siguientes vertientes: 1) Prevención mediante la detección de los factores que la originan, los actores del proceso y campañas de sensibilización e información; 2) Protección y asistencia a víctimas; 3) Impulsar la armonización legislativa al interior de los Estados partes del Protocolo de Palermo; 4) Cooperación internacional para recibir asistencia técnica; 5) Trabajo conjunto de autoridades con organizaciones de la sociedad civil especializadas e instituciones académicas.

7. El 13 de julio de 2011, se promulgó la reforma constitucional que modifica los artículos 19, 20 y 73, fracción XXI, para facultar al Congreso de la Unión, a expedir la legislación que permita armonizar los contenidos de las leyes ordinarias de las entidades federativas y fortalezca la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la defensa y protección a las víctimas de trata. Establece un plazo para que el referido órgano expida su ley general, que es de ciento ochenta días.

8. El 28 de julio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dio a conocer los lugares que ha identificado con mayor incidencia de casos de trata de personas en las fronteras norte y sur, en destinos turísticos, así como en ciudades del centro del país. De acuerdo con el Diagnóstico de las condiciones de vulnerabilidad que propicia la trata de personas en México, los lugares que más preocupan son:

Nogales, Sonora; Acapulco, Guerrero; Tapachula, Chiapas; Tijuana y Mexicali, en Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nuevo Laredo y Matamoros, en Tamaulipas; Cancún, Quintana Roo; Guadalajara y Puerto Vallarta, en Jalisco. También, se han documentado casos en Tlaxcala, Puebla, estado de México, Guanajuato, Veracruz, Querétaro y el Distrito Federal.

9. En el mismo diagnóstico, destaca la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno y sociedad civil, a través

de 13 comités regionales, distribuidos en el territorio nacional para promover políticas públicas en materia de prevención, persecución y atención a víctimas; campañas para evitar el enganche de niñas, niños y jóvenes por Internet; el cumplimiento de las leyes contra la trata de personas; impulsar la capacitación a servidores públicos encargados de la procuración y administración de justicia, personal médico, de corporaciones policiales y militares para dar un trato digno y adecuado a víctimas. Asimismo, para fomentar la cultura de la denuncia, ha suscrito convenios de colaboración con prestadores de servicios turísticos y transportación.

10. Se calcula que en México hay (a noviembre de 2010), un millón doscientas mil personas víctimas de trata de personas, de acuerdo con la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina. Con ello se sitúa al país en el quinto lugar de América Latina entre los países donde más gente es víctima de explotación, después de República Dominicana, Haití, Brasil y Argentina. La propia coalición calcula que de cada diez personas que son víctimas de explotación dos son menores de edad; que ha aumentado la cantidad de personas originarias de Rusia y Bulgaria, explotadas sexualmente en el país.

Con cifras de la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, desde 2008 y hasta marzo de 2011, la dependencia del Ejecutivo federal ha ofrecido atención a 100 mil 400 niños, niñas y adolescentes migrantes, de los cuales 59 mil 898 viajaban sin ninguna compañía. De esos infantes y jóvenes que emigraban solos, 51 mil 20 son mexicanos y 8 mil 878 son extranjeros, menores migrantes no acompañados o separados de su familia, a quienes el crimen organizado los secuestra para reclutarlos en sus filas, destinarlos la trata de personas, y la explotación sexual. En algunas ocasiones llegan a privarlos de la vida, como en el caso de los setenta y dos migrantes encontrados muertos en Tamaulipas, de los cuales siete eran adolescentes.

11. Estudio realizado por la investigadora Fabiola Vargas Valencia, del Colegio de la Frontera Norte, refiere que cada semana, en la madrugada, por cinco rutas distintas, llegan a Tijuana autobuses y aviones con decenas de niñas y mujeres de 3 a 65 años de edad para ser forzadas a prostituirse.

La investigación identificó cinco rutas de tratantes de personas:

I. La primera inicia en Sudamérica, llega al Distrito Federal o Puerto Vallarta, Jalisco, y de ahí va hacia Baja California, a través de Los Cabos. Las mujeres, la mayor parte indocumentadas, son explotadas en bares o table dance.

II. La segunda inicia en Centroamérica hasta Tijuana directamente, con vertientes como el traslado desde El Salvador a Veracruz y de Guatemala a Chiapas. Las víctimas llegan con contactos que establecieron en sus lugares de origen y las trasladan a hoteles, donde son obligadas a prostituirse para pagar las “deudas” del viaje, el hospedaje y la comida.

En reunión sostenida por integrantes de la Caravana Paso a Paso por la Paz, con el relator especial sobre Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Felipe González, el sábado 30 de julio de 2011 denunciaron los riesgos que corren los indocumentados en las rutas migratorias de México, especialmente en Tierra Blanca, Veracruz, considerada ciudad muy peligrosa para ellos, por el número de desapariciones y secuestros en la zona.

III. La tercera ruta se sitúa en el interior de Baja California, desde Tijuana a Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito, Tecate. Se explota a mujeres deportadas o que no pudieron cruzar la frontera por falta de dinero. Se les ofrece hasta 400 dólares diarios en la prostitución.

IV. La cuarta ruta es trazada desde Tijuana hasta Ciudad Juárez y Sonora pasando por Nogales, Caborca y Agua Prieta. Testigos consultados por la citada investigadora refieren que algunas de esas mujeres fueron asesinadas en Ciudad Juárez.

V. La quinta ruta parte de Tijuana hacia Estados Unidos, por San Diego. En ella están involucrados “polleros” y los puntos donde opera la red son Vista, en La Escondida; Las Antenas, en Carlsbad; Carrizales, en Oceanside; Del Mar y Los Gatos, en Valley Center. Los polleros trasladan a mujeres, niños y niñas con documentos falsos o de forma indocumentada por la sierra o escondidos en cajuelas o consolas delanteras de autos y camionetas, en ocasiones, con la complicidad de la Patrulla Fronteriza.

12. Mediante oficio número INM/334/2010, del 3 de septiembre de 2010, la entonces Comisionada del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, pro-

fesora Cecilia Romero Castillo, instruye a los delegados regionales, subdelegados regionales, delegados locales, directores, subdirectores y jefes de departamento, del referido instituto, acerca del procedimiento que se deberá seguir en la detección, identificación y atención de personas de nacionalidad extranjera víctimas del delito.

13. La Ley de Migración del 25 de mayo de 2011, establece entre los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con atención especial a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito.

Otro principio es el de unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Asimismo, la precitada ley, de los artículos 159 a 162, regula los delitos en materia migratoria, que prevén diversas hipótesis relacionadas con la trata de personas, previendo incremento en la penalidad cuando las víctimas sean niñas, niños y adolescentes.

Considerandos

Primero. Que aun cuando en México se han creado y puesto en marcha, políticas públicas, acciones y proyectos, que han ido introduciendo la perspectiva de los derechos humanos, vinculados a la trata de personas, por atentar contra bienes altamente preciados por la sociedad, como su vida, libertad y seguridad; y que se han realizado esfuerzos por los tres niveles de gobierno, Comisiones de Derechos Humanos Nacional, locales e internacionales, no han logrado resultados que se reflejen en la disminución de este grave delito.

Segundo. Que hay factores sociales, que en su conjunto hacen a una persona más vulnerable a una situación de trata y disminuye la posibilidad de pedir ayuda o denunciar. Entre esos factores están pobreza, falta de educación formal, falta de orientación sobre los derechos humanos, dis-

criminación, racismo, clasismo, xenofobia y misoginia, entre otros. También inciden en esa vulnerabilidad, el status particular ante el sistema jurídico, o a que dentro del sector en que convive, es aceptada o al menos ignorada la explotación.

Tercero. Que el 27 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de la Materia, cuyo objeto es la prevención y sanción del ilícito así como la protección, atención y asistencia a las víctimas con la finalidad de garantizarles el respeto al libre desarrollo de su personalidad; y de posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior; por ello, las autoridades federales, como el Instituto Nacional de Migración, deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos del delito de trata de personas.

Cuarto. Que en cuanto a México, las y los migrantes indocumentados de diferentes nacionalidades que realizan su trayecto por territorio nacional, en particular los que transitan por zonas fronterizas, son enormemente vulnerables, debido a que viajan en medios de transporte de alto riesgo, utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen zonas por las que pasan; evitan contacto con autoridades, desconocen sus derechos, o bien, prefieren no ejercerlos, si ello implica volverse visibles; se encuentran lejos de los entornos de protección, no saben a quién acudir en caso de necesidad y desconocen las leyes del país.

Quinto. Que la situación de indocumentados los hace presa fácil de delincuentes. Su intención de cruzar a Estados Unidos, los hace vulnerables a falsas promesas y ofertas de trabajo o de traslado hasta su destino. Con frecuencia, son víctimas del crimen organizado. Las mujeres migrantes, ven acentuada su condición de vulnerabilidad al ser víctimas de los secuestradores, aunado a abusos sexuales y violaciones. En otras ocasiones, las mujeres migrantes están expuestas a la amenaza de ser prostituidas o vendidas con fines sexuales a los tratantes de personas, riesgos que al convertirse en realidad, constituyen actos reprobables de victimización múltiple y continuada que hay que prevenir y castigar.

Sexto. Que la trata de personas es un delito que se comete sobre todo al amparo de la invisibilidad y de la impunidad, debido a que la gran mayoría de sus víctimas provienen de contextos en los que difícilmente pueden conocer plena-

mente sus derechos y exigir su cumplimiento, más aún tratándose de niñas, niños y adolescentes.

Séptimo. Que aunque significa un avance importante la facultad constitucional para que el Congreso federal legisle los contenidos de una ley general, atendiendo a la política para combatir la trata de personas que establece el Protocolo de Palermo, que entre otros, hará posible la armonización legislativa, a fin de fortalecer la coordinación de acciones entre los tres niveles de gobierno, por otra parte, las características y enorme incidencia de este delito, hacen indispensable que las autoridades competentes, tomen medidas de inmediato. Sin dejar de lado, la relevante tarea de elaborar la referida legislación general, que oriente los contenidos de las legislaciones ordinarias en las entidades federativas.

Octavo. Que la Ley de Migración de 25 de mayo de 2011, contiene importantes previsiones normativas que posibilitan prevenir detectar y castigar la trata de personas, entre ellas, regula los delitos en materia migratoria, que contempla diversas hipótesis relacionadas con trata, previendo incremento en la penalidad cuando las víctimas sean niñas, niños y adolescentes. Por tanto, las competencias que prevé para las autoridades del Instituto Nacional de Migración, permiten un sólido frente de coordinación con las autoridades de las Ciudades y Entidades Federativas donde la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha identificado mayor incidencia, detalladas en el punto 8 de “antecedentes” del presente punto de acuerdo.

Noveno. Que los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes, o similares, son espacios que facilitan la explotación sexual comercial, o laboral, por lo que a efecto de proteger derechos humanos e identificar a quienes son autores de estos ilícitos, deben continuarse e intensificarse los operativos del programa permanente contra “giros negros”, en las diversas entidades federativas, a través de las oficinas regionales del Instituto Nacional de Migración, en coordinación con autoridades estatales y municipales. Con especial atención en zonas fronterizas. Así como continuar con el procedimiento que debe aplicar el propio Instituto Nacional de Migración, en la detección, identificación y atención de personas de nacionalidad extranjera víctimas del delito, conforme al oficio número INM/334/2010, del 3 de septiembre de 2010.

Décimo. Que es indispensable en estas acciones, el trabajo de autoridades de la mano con organizaciones de la socie-

dad civil especializadas e instituciones académicas, así como con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Locales de Derechos Humanos, ya que por las características de este delito, todos los sectores sociales deben involucrarse.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta a los gobernadores de los estados identificados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como los de mayor incidencia de casos de trata de personas, a que en su correspondiente ámbito de competencia, intensifiquen las acciones de coordinación interinstitucional, que contribuyan a la prevención y combate a este grave delito.

Segundo. Se exhorta al Instituto Nacional de Migración a que en el ámbito de sus atribuciones se coordine con los gobernadores y municipios de los estados fronterizos y de zonas turísticas, para la realización de operativos de vigilancia y supervisión en terminales aéreas, marítimas y terrestres, así como en los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes o similares, a fin de detectar y castigar a quienes cometan esos ilícitos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2011.— Diputada Rosi Orozco (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

ESTADO DE SONORA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se da a conocer la disposición indebida de recursos federales y su canalización a la obra legalmente no ejecutable Acueducto Independencia, en Sonora, mediante la cual se pretende extraer aguas de la cuenca del río Yaqui, concretamente de la presa Plutarco Elías Calles-El Novillo, hacia la cuenca del río Sonora para beneficiar a Hermosillo, a cargo del diputado Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos diputados del estado de Sonora Rogelio Díaz Brown Ramsburgh, José Luis Marcos León Perea, Jesús Cano Velez, Miguel Pompa Corella, Enésimo Mariscales Delgadillo, Ernesto de Lucas Hopkin y Manel Ignacio Acosta Gutiérrez, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, y en ejercicio de mi derecho constitucional de iniciativa, consagrado por los artículos 71, fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete la siguiente proposición con punto de acuerdo mediante el cual se a conocer la disposición indebida de recursos federales y su canalización hacia una obra legalmente no ejecutable denominada "Acuerdo Independencia" cuyo proceso de construcción se verifica en el estado de Sonora y mediante el cual se pretende extraer aguas de la cuenca de Río Yaqui, concretamente de la presa Plutarco Elías Calles "El Novillo" a la cuenca del Río Sonora para beneficiar a la ciudad de Hermosillo. De acuerdo a las siguientes

Consideraciones

Como fue conocido por la honorable legislatura de la que formo parte, en noviembre de 2010, fue aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011. En el mismo se asignaron 400 millones de pesos moneda nacional, para el proyecto del Acueducto Independencia al que antes me he referido.

Sin embargo, y en razón del conocimiento que teníamos en ese momento, de que la mencionada obra no contaba con los permisos y autorizaciones necesarias para su ejecución y que además legalmente se encontraba bajo el impedimento de las órdenes de un juez federal que, habiendo concedido la suspensión provisional en diversos amparos, ordenó que el proceso de licitación de dicha obra no fuera fallado y consecuentemente, ni se contratara la obra y mucho menos se ejecutara.

Ante esta situación y en razón de las necesidades de concluir las negociaciones relativas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se convino en asignar los recursos federales citados, sujetándolos al cumplimiento de una serie de condicionantes previstas en el artículo vigésimo tercero transitorio del mencionado Presupuesto.

En el punto de acuerdo, quedó condicionada la liberación de los recursos públicos a que se contara con el proyecto ejecutivo correspondiente que en esos momentos ni siquiera

existía, además, que las autoridades competentes resolvieran favorablemente el manifiesto de impacto ambiental, el manifiesto de impacto regulatorio, la prevención, mitigación y compensación de los daños a la ecología y al medio ambiente, y el estudio geológico necesario para la ejecución de la obra, siendo también condición que se acreditara ante las autoridades federales correspondientes "el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para la realización de la obra" y que además, se contara con los títulos de posesión de los derechos de vía para la ejecución de la obra.

Lamentablemente, nos hemos enterado de que el gobierno de Sonora, no obstante que existe, desde meses antes de ser aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, la suspensión de los actos reclamados en dos juicios de amparo, que como ya se dijo le impedían fallar el proceso licitatorio, desobedeciendo las órdenes del juez federal, emitió el fallo, asignó la obra a la empresa ganadora de dicha licitación y se han ejecutado parcialmente los trabajos del Acueducto al parecer con recursos federales ejercidos de manera indebida.

Existe un documento de fecha 30 de mayo del 2011, en el que el Fondo de Operación de Obras Sonora Si, por conducto de su coordinador general, interpone un recurso de queja en el que en un apartado denominado Tercer Agravio (páginas 16 y 17), textualmente expresa: "Asimismo, mediante el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación el Congreso de la Unión autorizó para este ejercicio presupuestal recursos económicos, mismos que ya fueron entregados y ejercidos por el gobierno del estado, por lo que de realizarse la suspensión de la obra lesiona los intereses del Congreso de la Unión del Poder Legislativo federal, pues los recursos económicos también fueron otorgados por la propia federación."

Con esta manifestación que hace el ciudadano Enrique Alfonso Martínez Preciado, en su carácter de coordinador general del organismo mencionado, se evidencia de manera contundente y clara que el gobierno del estado ha dispuesto de los recursos federales, violando con ello el punto vigésimo tercero del Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que en tanto no cumpliera cabalmente con los requisitos legales para la realización de la obra, no puede ejercer recursos federales.

Es de llamar la atención que el gobierno de Sonora, conociendo de las suspensiones de los actos reclamados, que le impiden legalmente realizar la obra, haya desconocido es-

tas y por supuesto, haya falseado la información necesaria para ejercer la partida presupuestal que se cita, todo ello en una clara violación de las normas que rigen el ejercicio presupuestal y las obligaciones y condiciones que le fueron impuestas al asignar los recursos que se mencionan, constituyendo ello una responsabilidad, para lo cual se propone los siguientes

Puntos de Acuerdo

Primero. Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dé cuenta de manera detallada a la opinión pública, a través de la difusión de la documentación necesaria para acreditarlo, del procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control presupuestario que permitió que al Gobierno del Estado de Sonora le fueran liberados recursos para la construcción del Acueducto Independencia en Sonora sin haber dado cumplimiento cabal al punto vigésimotercero del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Segundo. Que la Secretaría de la Función Pública Federal ejerza las acciones conducentes a efecto de que determine el ejercicio indebido de los recursos públicos relacionados con el proyecto del Acueducto Independencia al gobierno del estado de Sonora y, en su caso, emita las sanciones a quien corresponda por el ejercicio indebido de sus funciones al haber liberado recursos que legalmente no era factible que así se hiciera.

Tercero. Que el gobierno de Sonora dé cuenta de manera detallada a la opinión pública, por qué razón ha ejercido recursos públicos federales en desacato de las órdenes de un juez federal consignadas en las suspensiones de los actos reclamados en diversos juicios de amparo, especificando con qué recursos está ejecutando las obras relativas al proyecto denominado Acueducto Independencia, acompañando las documentales que así lo acrediten.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de septiembre de 2011.— Diputado Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh (rúbrica).»

Se turna a la Junta de Coordinación Política, para su atención.

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO
(en orden alfabético)

- Aguirre Maldonado, María de Jesús (PRI). Estado de Nuevo León: 50
- Cueva Sada, Guillermo (PVEM). Artículos 61 y 112 constitucionales: 5
- Díaz Brown Ramsburgh, Rogelio Manuel (PRI). Estado de Sonora: 56
- Gómez León, Ariel (PRD). Ley Federal de Radio y Televisión: 39
- López Hernández, Oralia (PAN). Ley Agraria: 41
- Narro Céspedes, José (PRD). Estado de Baja California: 49
- Orozco, Rosi (PAN).. Trata de personas: 44, 52
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). Ley de Aviación Civil: 11
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). Ley de Instituciones de Crédito: 28
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). Ley Federal de Procedimiento Administrativo: 21
- Velázquez y Llorente, Julián Francisco (PAN). Ley Agraria: 41