



LXII 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, LXII Legislatura

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

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente  Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año I	México, DF, martes 26 de febrero de 2013	Sesión No. 9 Anexo I

## SUMARIO

### INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 26 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados. . . . . 13

### ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

Del diputado Ricardo Mejía Berdeja, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ubicar al Estado mexicano en un plano congruente con el respeto de los compromisos u obligaciones contraídos por éste, mediante la firma y ratificación de los tratados internacionales. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 18

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada Carla Alicia Padilla Ramos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 133 y 995 de la Ley Federal del Trabajo, para introducir la

sanción para la discriminación de mujeres embarazadas. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 21

#### ARTICULOS 21, 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

Del diputado Víctor Manuel Bautista López, iniciativa con proyecto de decreto que adicionan los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el mando único de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los estados integrantes de la federación. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 23

#### ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL

De la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el derecho al acceso a la seguridad social integral y transversal. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 37

#### CODIGO DE JUSTICIA MILITAR

Del diputado Víctor Manuel Bautista López, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, para acotar el fuero militar a la luz de las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos. Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Defensa Nacional, para dictamen. . . . . 39

#### LEY FEDERAL DE APOYO ECONOMICO A MADRES SOLTERAS JEFAS DE FAMILIA

De la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia. Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. . . . . 46

#### LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 218 de la Ley General de Salud, para publicar en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual podrán establecerse otras leyes-ndas precautorias. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 52

#### ARTICULO 18 CONSTITUCIONAL

De la diputada Joaquina Navarrete Contreras, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en el sistema penitenciario se organice sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte, la cultura, el arte, el conocimiento de la literatura, la comunicación. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 54

## CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

De los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Avila, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 38 y 233 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . 61

## LEY DE COORDINACION FISCAL

Del diputado Javier Salinas Narváez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 65

## LEY DE COORDINACION FISCAL

Del diputado Carlos Augusto Morales López, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 47-A, 47-B y 47-C de la Ley de Coordinación Fiscal, sobre el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 68

## ARTICULOS 3o., 6o. Y 73 CONSTITUCIONALES

Del diputado Gerardo Gaudiano Rovirosa, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o., 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que la educación que brinde el Estado tenga resultados de progreso científico y tecnológico. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 72

## CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Del diputado Arturo Cruz Ramírez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, que considera inconstitucional el aseguramiento precautorio de los bienes del contribuyente por infringir el derecho a la seguridad jurídica. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 78

## ARTICULOS 2o., 3o., 4o., 31 Y 73 CONSTITUCIONALES

De la diputada Roxana Luna Porquillo, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 2o., 3o., 4o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de los niños y niñas, de pueblos indios y de educación inicial. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 80

LEY FEDERAL DE PAZ PUBLICA Y SUSPENSION  
DE DERECHOS Y GARANTIAS

De la diputada María del Carmen Martínez Santillán, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. . . . . **100**

CODIGO CIVIL FEDERAL - LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

De la diputada Sonia Rincón Chanona, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 429 del Código Civil Federal y 61 de la Ley Federal del Derecho de Autor, sobre el trabajo de los menores de edad en el medio artístico, por lo cual es necesario brindarles mayor seguridad jurídica. Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Cultura y Cinematografía, para dictamen, y a la Comisión de Derechos de la Niñez, para opinión. . . . . **107**

VOLUMEN II

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL - LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Del diputado Silvano Blanco Deaquino, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, para sustituir a las juntas de conciliación y arbitraje con jueces laborales. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . **111**

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Del diputado José Arturo López Cándido, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, que acepta como justificante el parte médico, las recetas o informes médicos de los familiares en primer grado con discapacidad. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. **159**

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO,  
REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123  
CONSTITUCIONAL - LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION  
XIII BIS DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Del diputado Agustín Miguel Alonso Raya, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, y deroga el artículo 23 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para erradicar las trabas que desde la ley impiden la libre democratización de los trabajadores al servicio del estado en el tema de la libre sindicalización, con dos modificaciones básicas: eliminar la prohibición de constituir

más de un sindicato en cada dependencia. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . **160**

#### LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

De la diputada María del Socorro Ceseñas Chapa, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, sobre el que los sindicatos se deben apegar a los principios de legalidad, transparencia, equidad de género, autonomía, libertad y democracia. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . **165**

#### CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Del diputado Sinhue Rodríguez Vallejo, iniciativa con proyecto de decreto reforma el artículo 156 Bis del Código Fiscal de la Federación, que contempla un plazo de cinco días hábiles para que el titular o beneficiario de los depósitos o cuentas embargados pueda aportar pruebas y argumentos que demuestren qué montos deban exceptuarse de embargo. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . **175**

#### LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Del diputado Guillermo Sánchez Torres Vallejo, iniciativa con proyecto de decreto reforma los artículos 17, 31 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre los mecanismos y garantizar que los tres grupos parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados puedan ocupar la Presidencia de la Mesa Directiva, la de la Junta de Coordinación Política y la del Comité de Administración. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . **180**

#### LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

De los diputados Ricardo Monreal Avila y Ricardo Mejía Berdeja, iniciativa con proyecto de decreto reforma el artículo 3o. y adiciona los artículos 2 Bis y 4 Bis a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con la intención de establecer qué es un acto de la delincuencia organizada y así encuadrar un abanico más amplio de hipótesis, que en el contexto internacional constituyen conductas que deben ser sancionadas. Se turna a la Comisión de Régimen Justicia, para dictamen. **185**

#### LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De la diputada Gisela Raquel Mota Ocampo, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Comisión Ordinaria de Desarrollo Agrario. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . **189**

## ARTICULOS 41 Y 99 CONSTITUCIONALES

De la diputada Teresa de Jesús Mojica Morga, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar a la Procuraduría General de la República para solicitar directamente información a los partidos políticos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . **191**

## LEY DE MIGRACION - LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

De los diputados Ricardo Monreal Avila y Ricardo Mejía Berdeja, iniciativa con proyecto de decreto reforma los artículos 112 de la Ley de Migración y 16 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sobre la situación migrante de niñas, niños y adolescentes. Se turna a las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios, y de Derechos de la Niñez, para dictamen. . . . . **193**

## ARTICULOS 108, 110 Y 111 CONSTITUCIONALES

Del diputado Silvano Blanco Deaquino, iniciativa con proyecto de decreto reforma los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . **197**

## REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

De la diputada Marilyn Gómez Pozos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 241 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . **201**

## LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA

Del diputado Mario Alberto Dávila Delgado, iniciativa con proyecto de decreto reforma el artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen. . . . . **203**

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

De la diputada Beatriz Eugenia Yamamoto Cázares, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . **204**

## LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

Del diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro, iniciativa con proyecto de decreto reforma el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Se turna a la Comisión de Radio y Televisión, para dictamen. . . . . **207**

## LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

De la diputada Esther Quintana Salinas, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 209

## LEY GENERAL DE CULTURA FISICA Y DEPORTE

Del diputado Fernando Alejandro Larrazabal Bretón, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, con el objeto de cumplir con los requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, sustentabilidad y pertinencia, cuando se trate de la construcción, remodelación, ampliación, adecuación, mantenimiento y conservación de las instalaciones. Se turna a la Comisión de Deporte, para dictamen. . . . . 212

## ESTADO DE TAMAULIPAS

Del diputado Humberto Armando Prieto Herrera, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta a los titulares de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de Petróleos Mexicanos, para que realicen investigación y revisen el proceso de liquidación de los trabajadores que fueron dados de baja a finales de los 80 e inicio de los 90, en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 216

## CONVENIO DE ESTOCOLMO

Del diputado Ernesto Núñez Aguilar, proposición punto de acuerdo relativo a la cancelación del registro de endosulfán en México, en cumplimiento del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 217

## LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Del diputado Ricardo Mejía Berdeja, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación, para que publique el nuevo Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen. . . . . 220

## FLORENCE CASSEZ

De la diputada Loretta Ortiz Ahlf, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Gobernación,

para que sancionen y ejerzan las acciones legales correspondientes en contra de los funcionarios encargados de la investigación y personas involucradas, que resulten responsables en el caso Florence Cassez. Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen. . . . . 221

#### NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

De la diputada Flor Ayala Robles Linares, proposición punto de acuerdo que solicita a los titulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Instituto Nacional de Migración y del Sistema Nacional para Desarrollo Integral de la Familia, para que construyan una base de datos de niñas, niños y adolescentes sin compañía que sean repatriados de los Estados Unidos de América y se promueva su protección. Se turna a las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Derechos de la Niñez, para dictamen. . . . . 225

#### ESTADO DE TAMAULIPAS

Del diputado Humberto Armando Prieto Herrera, proposición punto de acuerdo que exhorta al gobernador del estado de Tamaulipas y al secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que den respuesta a la demanda de regularización de vivienda de las familias asentadas en el fraccionamiento Rincón de las Flores, en Reynosa, Tamaulipas. Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen. . . . . 227

#### PETROLEOS MEXICANOS

Del diputado Luis Angel Xariel Espinosa Cházaro, proposición punto de acuerdo que exhorta al director general y al Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, para que hagan público el acuerdo CA-083/2011, el acta de la sesión pública extraordinaria 832 del Consejo de Administración de Pemex y el convenio sindical número 10614, firmado entre la paraestatal y el sindicato. Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen. . . . . 229

#### ABUSO SEXUAL EN CONTRA DE MUJERES

De los diputados Ricardo Monreal Avila y Ricardo Mejía Berdeja, proposición punto de acuerdo relativo a casos de abuso sexual en contra de mujeres extranjeras y connacionales por parte de miembros de la policía en los municipios de Cajeme, Sonora; Solidaridad, Quintana Roo; y Chimalhuacán, estado de México. Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen. . . . . 229

#### CANCER DE PROSTATA

De la diputada Erika Yolanda Funes Velázquez, proposición punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Salud, para que establezca un programa de prevención

y detección temprana del cáncer de próstata. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 231

#### DISCRIMINACION HACIA GRUPOS VULNERABLES

Del diputado Genaro Carreño Muro, proposición punto de acuerdo que exhorta a los titulares de la Secretaría de Economía y del Fondo Nacional de apoyo a Empresa en Solidaridad para que promuevan y establezcan en las reglas de operación correspondientes y evitar la discriminación hacia los grupos vulnerables. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. . . . . 233

#### LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Del diputado Pedro Porras Pérez, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, elabore y publique el Reglamento relativo al Capítulo XVII de la Seguridad y Soberanía Alimentaria de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Se turna a las Comisiones Unidas de Desarrollo Rural y de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . . 234

#### KIOSCO MORISCO

Del diputado Ricardo Monreal Avila, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades culturales de los diferentes órdenes de gobierno, para que se restaure y proteja el Kiosco Morisco. Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen. . . . . 236

#### VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO

De la diputada Erika Yolanda Funes Velázquez, proposición punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Salud, para que establezca un programa de vacunación contra el virus del papiloma humano. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 238

#### INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD

Del diputado José Luis Oliveros Usabiaga, proposición punto de acuerdo por el que exhorta al Ejecutivo federal, para que designe al titular del Instituto Mexicano de la Juventud. Se turna a la Comisión de Juventud, para dictamen. . . . . 239

#### ESTADO DE GUANAJUATO

Del diputado Carlos de Jesús Alejandro, proposición punto de acuerdo en relación al respeto de los derechos humanos de mujeres indígenas en el estado de Guanajuato. Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen. . . . . 240

## LEY DE PLANEACION PARA LA SOBERANIA Y SEGURIDAD AGROALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

De la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, proposición con punto de acuerdo para que se dictamine la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional. Se turna a la Cámara de Senadores, para su atención. . . . . 242

## ESTADO DE VERACRUZ

Del diputado Rafael Acosta Croda, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta a la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente para que se realice una visita a la empresa Especiales Portuarios, SA de CV, ubicada en el puerto de Veracruz, a fin de verificar los medios de control y de salubridad que la misma implementa con el material peligroso denominado coque. Se turna a las Comisiones Unidas de Salud y de Protección Civil, para dictamen. . . . . 244

## CREDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO

De la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, proposición punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno federal, para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Economía, apoye con mayores productos de financiación a las pequeñas y medianas empresas, con la finalidad de promover la reactivación del crédito bancario al sector privado. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Economía, para dictamen. . . . . 245

## REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES

De la diputada Angélica Rocío Melchor Vásquez, proposición punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo federal, para que expida el Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Se turna a la Comisión de Pesca, para dictamen. . . . . 246

## ESTADO DE GUERRERO

De la diputada María del Rosario Merlín García, proposición punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo federal, para que se fortalezcan los apoyos institucionales y la entrega de recursos financieros al estado de Guerrero, para solucionar la crisis de seguridad generada por la delincuencia organizada. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . 249

## IMPORTACION DE AZUCAR

De la diputada Yazmin de los Angeles Copete Zapot, proposición punto de acuerdo que exhorta a los titulares del Ejecutivo federal, de la Sagarpa, de la SE y al Senado de la República, para que se cancelen los cupos de importación de azúcar, así como también se revise y sancione el capítulo de azúcares y jarabes del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. Se turna a las Comisiones Unidas de Economía y de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . . 250

## ESTADO DE VERACRUZ

Del diputado José Antonio León Mendivil, proposición punto de acuerdo que exhorta al gobierno del estado de Veracruz, para que permita el desarrollo de elecciones limpias y libres el 7 de julio de 2013. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . **253**

## ESTADO DE MEXICO

De la diputada Josefina Salinas Pérez, proposición punto de acuerdo que exhorta al gobernador del estado de México, a ejercer con pluralidad y equidad la autoridad que le ha sido conferida y preste disposición a la interlocución con los representantes populares y dirigencias estatales que no coinciden en militancia con su partido. Se turna a la Gobernación, para dictamen. . . . . **255**

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. . . . . **257**



---

\* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

---

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 26 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados

Con fundamento en los artículos 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable Asamblea los turnos dictados a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 26 de febrero de 2013 y que no fueron abordadas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2013.— Diputado Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica), Presidente.»

**«Iniciativas con proyecto de decreto**

1. Que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Monreal Ávila y suscrita por el diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

2. Que reforma los artículos 133 y 995 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Carla Alicia Padilla Ramos, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

3. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Bautista López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

\* El anexo corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 220 del Diario de los Debates del 26 de febrero de 2013.

4. Que reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

5. Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, a cargo del diputado Víctor Manuel Bautista López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Justicia, y de Defensa Nacional, para dictamen.

6. Que expide la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia, a cargo de la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

7. Que reforma el artículo 218 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

8. Que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Joaquina Navarrete Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

9. Que reforma los artículos 38 y 233 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen.

10. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Javier

Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

11. Que reforma los artículos 2o., 6o., 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Carlos Augusto Morales López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

12. Que reforma los artículos 3o., 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gerardo Gaudiano Roviroza, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

13. Que reforma el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Arturo Cruz Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

14. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Roxana Luna Porquillo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

15. Que expide la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ma. del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

**Turno:** Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

16. Que reforma los artículos 429 del Código Civil Federal y 61 de la Ley Federal del Derecho de Autor, a cargo de la

diputada Sonia Rincón Chanona, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza.

**Turno:** Comisiones Unidas de Justicia, y de Cultura y Cinematografía, para dictamen, a la Comisión de Derechos de la Niñez, para opinión.

17. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

18. Que reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José Arturo López Cándido, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

19. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y deroga el artículo 23 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del diputado Agustín Miguel Alonso Raya, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

20. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada María del Socorro Ceseñas Chapa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

21. Que reforma el artículo 156 Bis del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

22. Que reforma los artículos 17, 31 y 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Guillermo Sánchez Torres, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

23. Que reforma el artículo 3º y adiciona los artículos 2 Bis y 4 Bis a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Ricardo Monreal Ávila y suscrita por el diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Justicia, para dictamen.

24. Que reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Gisela Raquel Mota Ocampo y suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Reforma Agraria.

**Turno:** Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

25. Que reforma los artículos 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Teresa de Jesús Mojica Morga, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

26. Que reforma los artículos 112 de la Ley de Migración y 16 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios, y de Derechos de la Niñez, para dictamen.

27. Que reforma los artículos 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

28. Que reforma el artículo 241 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Marilyn Gómez Pozos, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.

29. Que reforma el artículo 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a cargo del diputado Mario Alberto Dávila Delgado, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

30. Que reforma el artículo 95 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo de la diputada Beatriz Eugenia Yamamoto Cázares, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

31. Que reforma el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del diputado Juan Manuel Gastélum Buenrostro, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Radio y Televisión, para dictamen.

32. Que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada Esther Quintana Salinas, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

33. Que reforma los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Fernando Alejandro Larrazabal Bretón, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Deporte, para dictamen.

### Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los titulares de la STPS y de Pemex, para que realicen investigación y revisen el proceso de liquidación de los trabajadores que fueron dados de baja a finales de los 80 e inicio de los 90, en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, a cargo del diputado Humberto Armando Prieto Herrera, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

2. Con punto de acuerdo, relativo a la cancelación del registro de endosulfán en México, en cumplimiento del Convenio de Estocolmo, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Segob, para que publique el nuevo Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano y suscrito por diputadas integrantes de diversos grupos parlamentarios.

**Turno:** Comisión de Equidad y Género, para dictamen.

4. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGR y a la Segob, para que sancionen y ejerzan las acciones legales correspondientes en contra de los funcionarios encargados de la investigación y personas involucradas, que resulten responsables en el caso Florence Cassez, a cargo de la diputada Loretta Ortiz Ahlf, y suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Derechos Humanos.

**Turno:** Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

5. Con punto de acuerdo, por el que se solicita a los titulares de la SRE, del INM y del DIF, para que construyan una base de datos de niñas, niños y adolescentes sin compañía que sean repatriados de los Estados Unidos de América y se promueva su protección, a cargo de la diputada Flor Ayala Robles Linares, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios y de Derechos de la Niñez, para dictamen.

6. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Gobernador de estado de Tamaulipas y al Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para que den respuesta a la demanda de regularización de vivienda de las familias asentadas en el fraccionamiento Rincón de las Flores, en Reynosa, Tamaulipas, a cargo del diputado Humberto Armando Prieto Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.

7. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al director general y al Consejo de Administración de Pemex, para que hagan público el acuerdo CA-083/2011, el acta de la sesión pública extraordinaria 832 del Consejo de Administración de Pemex y el convenio sindical número 10614, signado entre la paraestatal y el Sindicato, a cargo del diputado Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Energía, para dictamen.

8. Con punto de acuerdo, relativo a casos de abuso sexual en contra de mujeres extranjeras y connacionales por parte de miembros de la policía en los municipios de Cajeme, Sonora; Solidaridad, Quintana Roo; y Chimalhuacán, estado de México, suscrito por los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Equidad y Género, para dictamen.

9. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que establezca un programa de prevención y detección temprana del cáncer de próstata, a cargo de la diputada Erika Yolanda Funes Velázquez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

10. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los titulares de la SE y del Fonaes para que promuevan y establezcan en las reglas de operación correspondientes, la inclusión de los sectores en situación de vulnerabilidad

social, a cargo del diputado Genaro Carreño Muro, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Economía, para dictamen.

11. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que a través de la Sagarpa, elabore y publique el Reglamento relativo al Capítulo XVII de la Seguridad y Soberanía Alimentaria de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Pedro Porras Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Desarrollo Rural y de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

12. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades culturales de los diferentes órdenes de gobierno, para que se restaure y proteja el Kiosco Morisco, a cargo del diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.

13. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, para que establezca un programa de vacunación contra el VPH, a cargo de la diputada Erika Yolanda Funes Velázquez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Salud, para dictamen.

14. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que designe al titular del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del diputado José Luis Oliveros Usabiaga del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Juventud, para dictamen.

15. Con punto de acuerdo, en relación al respeto de los derechos humanos de mujeres indígenas en el estado de Guanajuato, a cargo del diputado Carlos de Jesús Alejandro, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Equidad y Género, para dictamen.

16. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Senado de la República, para que se dictamine la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, a cargo de la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Cámara de Senadores, para su atención.

17. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Profepa para que se realice una visita a la empresa SEPSA, ubicada en el puerto de Veracruz, a fin de verificar los medios de control y de salubridad que la misma implementa con el material peligroso denominado coque, a cargo del diputado Rafael Acosta Croda, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisiones Unidas de Salud y de Protección Civil, para dictamen.

18. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal, para que a través de la SHCP y de la SE, apoye con mayores productos de financiación a las pequeñas y medianas empresas, con la finalidad de promover la reactivación del crédito bancario al sector privado, a cargo de la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y Economía, para dictamen.

19. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que expida el Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, a cargo de la diputada Angélica Rocío Melchor Vásquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Pesca, para dictamen.

20. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, para que se fortalezcan los apoyos institucionales y la entrega de recursos financieros al estado de Guerrero, para solucionar la crisis de seguridad generada por la delincuencia organizada, a cargo de la diputada María del Rosario Merlín García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen.

21. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los titulares del Ejecutivo federal, de la Sagarpa, de la SE y al Senado de la República, para que se cancelen los cupos de importación de azúcar, así como también se revise y sancione el capítulo de azúcares y jarabes del TLCAN, a cargo de la diputada Yazmín de los Ángeles Copete Zapot, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Economía y de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

22. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno del estado de Veracruz, para que permita el desarrollo de elecciones limpias y libres el 7 de julio de 2013, a cargo del diputado José Antonio León Mendivil, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen.

23. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobernador del estado de México, a ejercer con pluralidad y equidad la autoridad que le ha sido conferida y preste disposición a la interlocución con los representantes populares y dirigencias estatales que no coinciden en militancia con su partido, a cargo de la diputada Josefina Salinas Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Gobernación, para dictamen.»

---

#### ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Ricardo Monreal Ávila y suscrita por Ricardo Mejía Berdeja, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fun-

damento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable asamblea la siguiente iniciativa que contiene proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Considerando las declaraciones realizadas en su momento por las Naciones Unidas en relación con la bipolaridad de guerra y paz, y con la intención de que los crímenes de guerra fuesen conducidos ante la justicia -tomando en cuenta la Declaración de Moscú del 30 de octubre de 1943 sobre las atrocidades cometidas por los alemanes en la Europa ocupada-; el gobierno de los Estados Unidos de América, el gobierno provisional de la República Francesa, el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, actuaron en defensa de los intereses de todos los estados-nación miembros de Naciones Unidas, firmando el 8 de agosto de 1945 el acuerdo para crear el Tribunal Militar Internacional.

Pretendiendo que a mediados del siglo XX con la creación del Tribunal Militar Internacional se aplicasen los principios de justicia e intermediación, así como el enjuiciar y condenar a los principales criminales de guerra. En el artículo 6 de su estatuto, adoptado en 1945, define en los incisos a), b) y c) a los crímenes contra la paz, de guerra, y a los crímenes contra la humanidad, los cuales a letra dicen:

“(a) **Crímenes contra la paz:** A saber, planificar, preparar, iniciar o librar guerras de agresión, o una guerra que constituya una violación de tratados, acuerdos o garantías internacionales, o participar en planes comunes o en una conspiración para lograr alguno de los objetivos anteriormente indicados;

(b) **Crímenes de guerra:** A saber, violaciones de las leyes o usos de la guerra. En dichas violaciones se incluye el asesinato, los malos tratos o la deportación para realizar trabajos forzados o para otros objetivos en relación con la población civil de un territorio ocupado o en dicho territorio, el asesinato o malos tratos a prisioneros de guerra o a personas en alta mar, el asesinato de rehenes, el robo de bienes públicos o privados, la

destrucción sin sentido de ciudades o pueblos, o la devastación no justificada por la necesidad militar, sin quedar las mismas limitadas a estos crímenes

(c) **Crímenes contra la humanidad:** A saber, el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismos, constituyan o no una vulneración de la legislación interna de país donde se perpetraron”

Como un compromiso de la comunidad internacional para tutelar los derechos humanos más elementales (como la vida), y para prevenir, investigar y sancionar penalmente prácticas horripilantes como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la tortura, y demás tratos crueles, inhumanos o degradantes, se creó a través del Estatuto de Roma, en el año 1999, la Corte Penal Internacional (CPI).

La Corte Penal Internacional (llamada en ocasiones Tribunal Penal Internacional) es pues un tribunal de justicia internacional permanente, cuya misión es juzgar a las personas que han cometido crímenes de genocidio, de guerra, de agresión y de lesa humanidad como la esclavitud, el apartheid, el exterminio, las “limpiezas” étnicas, las desapariciones forzadas, las torturas, los secuestros, la agresión desmedida, y el terrorismo, entre otros.

La jurisdicción de este tribunal internacional, le permite investigar, procesar y sancionar a los responsables de la comisión de los hechos o actos que son considerados como crímenes de genocidio, de guerra, de agresión o de lesa humanidad. Y aunque puede pensarse, que en México ni por asomo hemos sufrido el acoso de sátrapas, como los causantes de los genocidios africanos, que dieron pie precisamente a la creación de la CPI, no hemos estado exentos de la perpetración de algunos hechos o prácticas lamentables que bien pueden caer dentro de la competencia de dicho organismo.

Recientemente, el gobierno federal ha sido responsable directa o indirectamente de la comisión de hechos, que pueden ser denunciados ante la Corte; las torturas, las desapariciones forzadas y los secuestros están a la orden del día, sin dejar de mencionar, hechos más desagradables como el etnocidio ocurrido en diciembre de 1997 en Acteal. No ha-

ce falta ir muy lejos, apenas hace unos meses se encontró a un grupo de más de 100 indígenas viviendo en condiciones de esclavitud en la delegación Iztapalapa, de la capital de la República.

Esto nos coloca en una posición incómoda, si se pretende reivindicar la imagen de México, como un Estado democrático, civilizado y respetuoso del estado de derecho. Por ello, ante tales situaciones que implican violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, debemos conminarnos a estudiar con detenimiento el esquema constitucional actual, de participación en procedimientos de entrega de personas o de cooperación de carácter penal internacional.

Nuestro país suscribió en 1999 el Estatuto de Roma, el cual hace las veces de Código sustantivo Internacional en materia penal, y regula al mismo tiempo la jurisdicción en la materia de la Corte Penal Internacional (CPI). Es tal, que con base a dicho Estatuto el Estado mexicano tiene que apegarse a parámetros bien definidos de cooperación internacional con la CPI.

No obstante, lo que actualmente está plasmado en el párrafo octavo del Art 21 Constitucional refleja el atraso y la burocracia con que actuamos, obstruyendo de paso la debida Cooperación Internacional en materia de derecho penal subjetivo.

Habiendo suscrito en forma el Estatuto de Roma en 1999 y habiendo entrado en vigor luego de recibir las 60 ratificaciones necesarias en julio de 2002 - décadas antes de lo previsto -, el Estado mexicano no pudo ser omiso en cumplir plena y cabalmente la serie de obligaciones o compromisos adquiridos como estado contratante.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre del Derecho de los Tratados de 1969, existen dos principios que rigen el derecho convencional internacional. A saber; el llamado *pacto sunt servanda*, que implica que los estados contratantes estarán obligados a cumplir de buena fe lo dispuesto en los tratados de los que sean parte, y el relacionado con el hecho de que los estados contratantes no podrán alegar disposiciones de derecho interno o cláusulas federalistas para eludir el cumplimiento de lo acordado en las convenciones o tratados.

México consintió expresamente a través de las autoridades pertinentes, todas las etapas para elaborar, aprobar y poner en vigor el Estatuto de Roma de 1999. Si en todo caso, el Estado mexicano a través de sus representantes, hubiera

querido inhibir o modificar ciertos efectos del contenido del instrumento internacional en cita, lo dable era haber presentado reservas en la etapa de aprobación del tratado correspondiente.

Sin embargo, la redacción vigente del párrafo octavo del artículo 21 constitucional, contraría flagrantemente los principios del derecho convencional internacional, y hace nugatorios los efectos o la finalidad que se persiguió con la suscripción del Estatuto de Roma.

Resulta totalmente incongruente que el Estado mexicano se sume conscientemente al esfuerzo de la comunidad internacional, por formalizar la cooperación global en materia de derecho penal subjetivo, pero al mismo tiempo mantenga una redacción en la Carta Magna que puede inhibir, dificultar u obstaculizar este objetivo. Se debe aceptar sin cortapisas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, de conformidad a lo dispuesto en el Estatuto de Roma. El cual fue expresa y formalmente aceptado y ratificado en todas sus partes por las autoridades mexicanas, entrando en vigor hace aproximadamente una década.

### Descripción del proyecto

La propuesta que nos ocupa, ostenta un carácter relevante, tratándose de ubicar al Estado mexicano, en un plano congruente con el respeto de los compromisos u obligaciones contraídos por éste, mediante la firma y ratificación de los tratados internacionales. Específicamente, la presente iniciativa está referida al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Siendo el párrafo octavo del artículo 21 Constitucional, el dispositivo que contempla esta situación, la propuesta persigue reformar dicho párrafo, para consecuentemente, avanzar en la creación de la ley reglamentaria.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### Decreto, por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Único.** Se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de nuestra Carta Magna, para quedar redactado como sigue:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán ba-

jo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

...

...

...

...

...

**El Estado Mexicano reconoce plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en los términos dispuestos en el Estatuto de Roma de 1999.**

....

...

...

...

...

...

...

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### Texto vigente

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

..

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

...

## Reforma propuesta

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

**El Estado Mexicano reconoce plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, en los términos dispuestos en el Estatuto de Roma de 1999.**

...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión en un plazo máximo de seis meses, contados a partir de que entre en vigor el presente decreto, expedirá la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 21 constitucional.

### TRANSITORIO

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de febrero de 2013.— (rúbrica.)»

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

---

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma los artículos 133 y 995 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Carla Alicia Padilla Ramos, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Carla Alicia Padilla Ramos, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México,

presenta iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adiciona un párrafo al artículo 165 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

En México hay regulación específica relacionada con el derecho de las mujeres, reconociendo en diversas disposiciones legales la plena igualdad entre el hombre y la mujer.

Al mismo tiempo, forman parte de nuestro sistema jurídico los convenios internacionales que México ha suscrito sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

Pese a ello, muchas mujeres han sido y siguen siendo objeto de importantes discriminaciones, las que les impiden, en igualdad de condiciones con el hombre, participar en el desarrollo pleno y completo de sus capacidades en su bienestar personal familiar y social.

La importancia de la maternidad y el papel que la mujer realiza en la procreación de sus hijos ya no debiera ser causa de discriminación.

### Exposición de Motivos

La cultura mexicana se caracteriza por la variedad de tradiciones que hasta hoy en día se conservan; este asunto cultural, también tiene un lado oscuro: la discriminación de la mujer. En nuestro país, es muy común que se piense que la maternidad es la razón de ser de la mujer, y por eso se le ha excluido de las actividades económicas, culturales, políticas, deportivas y muchas otras.

Pese a los cambios socioeconómicos que ha experimentado el país, y en los que tanto hombres como mujeres han participado, las mujeres continúan encontrando barreras que le impiden lograr su desarrollo, y que, por ende, retrasan al país. Uno de estos obstáculos es la discriminación de la mujer en la educación, la contratación y la capacitación, así como la discriminación salarial.<sup>1</sup>

La discriminación denota distinción, exclusión o restricción basada en el sexo con el objeto de menoscabar el conocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de su igualdad con el hombre, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural, civil y en el ámbito laboral para ser contratada en igualdad de circunstancias en empleos donde no se acepta por

razón de su condición de mujer, donde se le coarta la posibilidad de ser contratada; en su caso, de ser separada de su trabajo por razón de encontrarse en estado de gravidez; por contraer matrimonio, por necesidad de atender a los hijos menores, etcétera.<sup>2</sup>

Sin embargo, esa idea de debilidad se ve opacada si recordamos cómo millones de mujeres en el mundo han estado al lado de los hombres luchando por sus derechos, trabajando largas jornadas para mantener a sus hogares, procurando el bienestar de su familia y, en ocasiones, trabajando el doble que los hombres, en el afán de que se reconozca su esfuerzo, o con el fin de sacar adelante a sus hijos.

A partir de la década de 1950, la incorporación de las mujeres al campo laboral ha ido en aumento, por lo que uno de los muchos obstáculos a los que las mujeres se han enfrentado es la discriminación laboral. Este tipo de comportamiento se debe en gran parte a la concepción histórica de la mujer, basta recordar cómo en el México revolucionario las “adelitas”, o soldaderas participaron en la búsqueda de un cambio en el país y, sin embargo, no pudieron romper con el esquema de la mujer de aquellos tiempos; la mujer abnegada y sumisa, que debía permanecer en su hogar y cuidar de los hijos. Para ese entonces, la simple idea de que una mujer ocupara un papel más público, resultaba una amenaza, un insulto para la sociedad machista de aquellos tiempos.<sup>3</sup>

La incursión de la mujer en el ámbito laboral ha provocado muchos cambios en las actitudes y pautas de comportamiento de los círculos sociales, económicos, políticos así como en la organización de la vida laboral, social y familiar.<sup>4</sup> Estos cambios también se han reflejado en nuestra legislación, donde se establecen los derechos de las trabajadoras y se busca la equidad entre los géneros. Sin embargo, la discriminación laboral es un problema latente en el país.

En México, la discriminación salarial es un problema grave, ya que a pesar de que la legislación establece que tanto hombres como mujeres deben percibir un salario igual si realizan un trabajo igual, en la práctica es raro que se cumpla esta disposición.

La discriminación se percibe desde el momento de la contratación, ya que los empleadores al ver que quien solicita el trabajo es mujer, la cuestionan sobre cuántos hijos tiene, y en la misma solicitud de empleo se le cuestiona si está o no embarazada.

En diversas áreas laborales, el acceso está restringido para las mujeres; y en otras, les cuesta mayor trabajo y tiempo lograr ascensos; asimismo es común que las condiciones y los salarios sean distintos, por lo regular inferiores a los de los hombres.

Como se comentó, la incorporación de las mujeres en la actividad económica ha aumentado, sin embargo, en el país el salario de las mujeres es en promedio entre el 4 por ciento y 12 por ciento menor que el de los hombres, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía correspondientes a 2011.

Ante la ley, hombres y mujeres gozamos de igualdad jurídica, como establece el artículo 4o. de la Constitución. Sin embargo, no somos iguales; la naturaleza nos ha diferenciado a hombres y mujeres en cuanto a nuestras características biológicas, físicas, psicológicas etcétera. Una de las grandes diferencias que caracteriza a las mujeres, es la posibilidad de ser madres, sin embargo, esta y otras diferencias propias de los géneros, no deberían ser un obstáculo en cuanto a equidad se refiere. La discriminación por embarazo, es una forma más de rechazo laboral que experimentan muchas mujeres en el país.

Pese a ser un problema grave, la Ley Federal del Trabajo no prohíbe, de manera expresa, la discriminación hacia las mujeres embarazadas que solicitan un empleo, o que ya se encuentran trabajando.

En la capital de la República Mexicana el despido por embarazo así como el examen de ingravidez quedó suprimido en las dependencias públicas, gracias a una recomendación que emitió la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 1997.

Al respecto, el ex presidente de la República licenciado Vicente Fox declaró que ninguna mujer puede ser despedida o se le niegue el derecho a trabajar por estar embarazada. Por ello, a partir de 2002 está prohibido solicitar un examen de gravidez a todas aquellas mujeres que soliciten un empleo en las dependencias del gobierno federal.<sup>5</sup>

Las prácticas discriminatorias como el despido por embarazo y la solicitud del examen de no-gravidez entre otros van en contra de los derechos de las mujeres ya que además de resultar denigrantes, violan los derechos reproductivos y laborales consagrados en las leyes mexicanas así como en los múltiples acuerdos y convenios internacionales firmados por México.

No es fácil lograr en breve la modificación de los patrones sociales y culturales de la conducta tanto de hombres como de mujeres y las bases en las cuales a lo largo de la historia han sido discriminadas. Tampoco es fácil que esta modificación cultural se dé con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

El propósito de integrar políticas públicas para aplicar las normas que permitan decidir con justicia la erradicación de las formas de discriminación contra la mujer, son objetivos que debemos buscar en todos los ámbitos.

Con esta iniciativa se pretende garantizar la comprensión de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y de mujeres en cuanto a educación y al desarrollo de los hijos. Este hecho es un avance por medio del cual se pretende dejar atrás uno de los diferentes tipos de discriminación que sufre la mujer en el ámbito laboral.

La iniciativa de ley que hoy se presenta tiene como objetivo introducir en la Ley Federal del Trabajo la sanción para la discriminación de mujeres embarazadas.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforman los artículos 133 y 995 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patrones o a sus representantes

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, **embarazo**, o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio;

**Artículo 995.** Al patrón que viole las prohibiciones contenidas en el artículo 133, fracciones I, XIV y XV, y las normas que rigen el trabajo de las mujeres y de los menores se

le impondrá una multa equivalente de 50 a 2 500 veces el salario mínimo general.

### Transitorio

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

### Notas:

1 Organización de las Naciones Unidas. Documentos informativos, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

2 <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Jos%C3%A9%20Luis%20Torres%20Lagunas.pdf>

3 Yannini, Judith. “Mujer, sociedad y gobierno”, conferencia dictada en el primer *Congreso nacional de la mujer: abriendo espacios contigo*, Tamaulipas, 2001.

4 Treviño, Laura. “Discriminación de Género, Acoso Sexual y temor a la incertidumbre en los lugares de trabajo”, Noticias Editorial, Comunidades en Línea de México, 2000.

5 Del Valle, Sonia. “Totalmente prohibida, la discriminación laboral contra mujeres embarazadas”, CIMAC Noticias, 28 de enero de 2002.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 12 de febrero de 2013.— Diputadas: Carla Alicia Padilla Ramos, María del Rocío Corona Nakamura (rúbricas).»

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

---

### ARTICULOS 21, 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Manuel Bautista López, del Grupo Parlamentario del PRD

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72, 73, fracción XXIII, 135 de la Constitución Po-

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, 3 numeral 1, fracción VIII, 6 numeral 1 fracción I, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el suscrito, diputado Víctor Manuel Bautista López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el mando único de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los estados integrantes de la federación, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La información más reciente en materia de seguridad pública permite apreciar que prevalecen los niveles de violencia y los crímenes cometidos por la delincuencia organizada, según Milenio Diario en el último mes de 2012, la cifra de ejecuciones fue de 982 casos, 33 más que el mes anterior y el promedio diario de estos acontecimientos (32) superó la media del sexenio pasado.

Un rasgo particular de los hechos ocurridos en el mes de diciembre es el hecho de que en 18, de los 31 días del mes, se hallaron ejecuciones múltiples con más de cinco víctimas por caso.

Los estados con mayor incidencia fueron, en orden descendente, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, San Luis Potosí y Zacatecas. En otras entidades como Durango, estado de México, Morelos y Nuevo León la tendencia se mantuvo en cerca de 40 ejecuciones al mes.<sup>1</sup>

La Secretaría de la Defensa Nacional ha dado a conocer, en el documento titulado *La Sedena en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado* que por lo menos en 13 entidades del país se refleja un mayor incremento de los índices delictivos asociados al narcotráfico, en este grupo de estados se ubican los antes citados (con excepción de San Luis Potosí), más Guerrero, Jalisco, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz.

Además de las condiciones geográficas y de infraestructura carretera de estas entidades, hay otros factores que, a juicio de esa dependencia del gobierno federal, contribuyen al deterioro de la seguridad, entre las que se encuentran el alto consumo de drogas, el uso de dinero sucio y corporaciones policiales débiles que en la más clara evidencia de la

capacidad corruptora y violenta del crimen organizado provocó la renuncia, remoción o deserción de la totalidad de los policías municipales en San Fernando y Matamoros, Tamaulipas.<sup>2</sup>

La mayor gravedad del tema consiste en que esta información no causa sorpresa toda vez que desde noviembre de 2012, el anterior secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Óscar Vega Marín, informó que hasta ese momento se habían aplicado exámenes de control de confianza a 333 mil elementos, 76 por ciento del total, de los cuales 15 por ciento no pasó las evaluaciones, de los cuales 39 mil 896 seguían en activo.

Entre los estados identificados antes como altamente violentos: Coahuila, Nuevo León y Zacatecas concluyeron la evaluación de todos los elementos policiacos, pero en el caso del primero de ellos 20 por ciento reprobó y no fueron removidos, hasta ese momento. El estado de México reportaba un avance de 36 por ciento, Tamaulipas de 24 por ciento, Jalisco de 23 por ciento y Chihuahua del 21 por ciento.<sup>3</sup>

Así que el círculo vicioso de la debilidad policiaca local se acompaña de nulos avances y consecuencias fútiles en la aplicación de los exámenes de control de confianza de los elementos de las corporaciones policiacas de estos 14 estados (43,7 por ciento de las entidades del país) que cuentan con un estado de fuerza de elementos estatales y municipales, sin incluir a los custodios, de casi la mitad de la capacidad nacional (47,27 por ciento).<sup>4</sup>

En estas mismas entidades se concentra 43,18 por ciento de los gobiernos municipales por lo que, en términos generales, podemos prever la existencia de mil 061 mandos municipales más 14 mandos estatales tan sólo de las policías preventivas.

En materia presupuestal, estas mismas 14 entidades, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal contaron en 2011 con un presupuesto total convenido de 4 mil 842.5 millones de pesos, 53.04 por ciento del total nacional.<sup>5</sup> Recursos empleados fundamentalmente para financiar los siete ejes estratégicos definidos por la anterior administración: alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia, Plataforma México, desarrollo institucional, sistema penitenciario, prevención del delito y participación ciudadana, combate a la corrupción e indicadores de medición.

No está por demás señalar que de estas trece entidades, cinco (estado de México, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Tamaulipas) forman parte de los 10 estados que más recursos percibieron por este concepto.

En lo que corresponde a los recursos del Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), con información de 2010, es posible identificar que 206 municipios, que representan 8.38 por ciento del total de las demarcaciones del país, se integraron a este fondo. El promedio del porcentaje de participación de municipios por estado se situó en 20 por ciento, y tanto Baja California como el Distrito Federal lograron una participación de la totalidad de sus municipios o demarcaciones territoriales, mientras que Oaxaca y Yucatán, con 0,53 y 0,94 por ciento manifestaron la menor participación.

Los catorce estados que hemos identificado como los de mayor incidencia delictiva vinculada con la delincuencia organizada incorporaron a 115 municipios al Subsemun, 55,83 por ciento de los registrados para acceder a estos fondos, los que aspiraban a una aportación federal convenida por 2 mil 214.6 millones de pesos, 53.53 por ciento de los recursos disponibles.

Sólo tres de las 14 entidades, presentaron una participación proporcional de sus municipios superior al promedio nacional (Sinaloa, 39 por ciento; Tamaulipas, 23 por ciento; y Morelos, 21 por ciento). El resto se situó por debajo de dicho promedio.

De los seis municipios de Coahuila que buscaban recursos de este fondo, uno, San Pedro, incumplió sus requisitos y, en el caso de Veracruz, de los 15 que buscaban recursos sólo uno percibió las tres ministraciones federales, tres accedieron a dos ministraciones y otro tanto percibió sólo una ministración, mientras que cuatro fueron cancelados por incumplimiento de requisitos.<sup>6</sup>

La falta de cumplimiento a las reglas de este programa conduce a una consecuencia generalizada: no existe información de inteligencia policial en los municipios como consecuencia de la limitada operación de Plataforma México.

Según información dada a conocer por México Evalúa, el registro nacional de personal de seguridad pública presenta un avance de 42 por ciento, el informe policial homologado se atiende en 58 por ciento de los casos y, en lo que corresponde a los municipios, no lo han implementado y los informes completos registrados en el sistema ascienden

a un solo reporte por cada elemento a nivel nacional. Adicionalmente debemos considerar que el registro nacional de armamento y equipo muestra un avance del 68 por ciento.<sup>7</sup>

Debemos reconocer que el sistema completo de seguridad se encuentra en crisis, según datos de 2008 de 12.8 millones de delitos cometidos en nuestro país sólo 1.6 fueron registrados, es decir, denunciados ante las autoridades correspondientes y sólo 162 mil delincuentes fueron sentenciados.

Considerando la información dada a conocer por la extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal el 6 de agosto de 2010 en el foro internacional *Hacia un modelo policial para el México del siglo XXI*, en 2009 92.7 por ciento de los delitos cometidos en el país corresponden al fuero común y 7.3 por ciento al fuero federal.

Ese 92 por ciento de denuncias del fuero común de 2010 significan la presentación de 1 millón 293 mil 231 denuncias. Sin información de dos meses en el caso de cinco estados, de los cuales cuatro forman parte de los 14 de mayor incidencia delictiva y sin información de un mes de diez estados, entre ellos una entidad de las 14 que hemos diferenciado, que es además la que mayor incidencia reporta (el estado de México), el grupo de entidades más violentas reportaron la presentación de 639 mil 214 denuncias, 49 por ciento del total nacional.

Cifras que, sin embargo, debemos matizar ya que de acuerdo con la información del Sistema Nacional de Seguridad Pública 37.89 por ciento de los delitos del fuero común corresponden a robos,<sup>8</sup> pero la Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad reportó que 79 por ciento de los encuestados reportó el robo como el principal delito sufrido. De acuerdo con información del Iberoómetro 2011 realizado por el Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercados (CIMA), en nuestro país 59 por ciento de la población encuestada confía en las fuerzas armadas y sólo 12 por ciento en la policía, lo que representa una pérdida de confianza de 15 puntos porcentuales en la primera de las instituciones antes mencionadas y de 4 puntos porcentuales en el caso de la policía con respecto a los resultados obtenidos en la medición de 2010.<sup>9</sup>

Esto implica que si las políticas generales que instrumentan las autoridades no han logrado prevenir las causas de delito y al mismo tiempo la mayor parte de los cometidos corresponden a los del fuero común, la autoridad estatal,

responsable de la persecución de este tipo de delitos, se encuentra sometida a una importante presión.

El doctor Guillermo Raúl Zepeda, profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, ha dado a conocer en el mismo foro internacional antes señalado, que 77 por ciento de los servidores públicos de las instituciones de seguridad ciudadana, procuración de justicia y ejecución de sanciones, son policías. Según este académico nuestro país cuenta con una tasa de 366 policías por cada 100 mil habitantes, mientras el promedio internacional se sitúa en 225, por lo que de acuerdo con esta tasa tenemos más policías en esta tasa que los Estados Unidos, Italia, España, Francia, entre otros países, nos encontramos también por encima del promedio de América Latina y el Caribe, Norteamérica y de Europa; sólo tienen un número mayor de elementos Argentina, Colombia, Ucrania y Alemania.

Según la Secretaría de Seguridad Pública federal del anterior gobierno federal, de los 427 mil 354 elementos que integran el total de la fuerza policial del país, 196 mil 030 elementos, 45,87 por ciento corresponden a policías estatales; 26 mil 928, 6,30 por ciento son policías ministeriales y 165 mil 510 elementos, 38,73 por ciento, forman parte de las corporaciones municipales.

90,9 por ciento de la fuerza policial del país tendría que ser suficiente para atender con eficiencia y eficacia 92,7 por ciento de los delitos del orden común que se cometen a nivel nacional y que corresponden a robos, homicidios, secuestro, extorsión y lesiones.

En medio de esta difícil realidad, el actual modelo constitucional que reconoce la existencia de mandos y elementos de seguridad pública en los tres niveles de gobierno, constituye una realidad sumamente compleja como resultado de la propia heterogeneidad de características de los municipios de México. Como bien refiere Marcos Pablo Moloznik hoy en día prevalece la “dispersión y pésima distribución y cobertura, puesto que más de la mitad de los 2 mil 022 cuerpos de seguridad pública municipales, cuentan con un máximo de 20 agentes, mientras las 25 corporaciones más importantes concentran 26 por ciento del estado de la fuerza”. Y este autor aporta datos adicionales para señalar que el promedio de escolaridad de estos elementos acreditan menos de 10 años de formación académica, más de la mitad de los elementos tienen más de 35 años de edad promedio y 60.9 por ciento de los efectivos encuadrados perciben un ingreso máximo de 4 mil pesos mensuales<sup>10</sup> que

equivalen a 2 mil pesos quincenales, mil pesos a la semana, es decir, doscientos pesos por cada día de lunes a viernes.

Esas son las proporciones de la complejidad del problema que enfrentamos en materia de seguridad pública, multiplicidad de mandos, dispersión de responsabilidades, porcentaje significativo de elementos sin certificación, nulidad de consecuencias para aquellos que no aprueban el examen de control de confianza, debilidad institucional, recursos presupuestales mal gestionados, mal empleados y sin una debida repercusión en la mejoría de sus resultados, en síntesis altos índices delictivos, ineficiencia e impunidad.

Acompañados de un creciente fortalecimiento económico, logístico, operacional y el acceso a los mercados de armas no regulados en los Estados Unidos de América, por parte de los grupos delictivos que, además, son más proclives a su atomización y fragmentación sin que por ello pierdan capacidad de fuego sino que, al contrario, impiden que un grupo delictivo asuma cualquier mecanismo de control interno lo que ha representado una constante escalada de violencia inmanejable que supera cualquiera de las formas pasadas de incidencia delictiva.

Así, mientras los grupos delictivos reportan ingresos anuales de entre 19 mil y 29 mil millones de dólares, manteniendo una capacidad de armamento muy alta y toda una serie de estructuras logísticas, en el terreno de los hechos las diferentes corporaciones de seguridad pública municipal presentan características tan heterogéneas que terminan, por sí mismas, subordinando a un alto porcentaje de sus elementos como parte de las estructuras de protección, operación e inteligencia de los propios grupos delictivos.

Como consecuencia de esta difícil realidad en nuestro país, el debate para la adopción de un nuevo modelo policial que priorice la concentración de los mandos y reviertan la debilidad institucional de las corporaciones de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley ha ganado terreno. Tan sólo durante la anterior legislatura del Congreso de la Unión se presentaron tres iniciativas en la Cámara de Diputados por parte de sus integrantes, una ante el Senado de la República por parte de quien detentó el Poder Ejecutivo federal en la administración anterior y dos de los tres candidatos a la Presidencia de la República, en la pasada contienda electoral, entre ellos quien hoy ocupa el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se manifestaron en campaña en favor de la adopción del mando único de policía.

El 25 de marzo de 2010, Rogelio Cerda Pérez, María de Jesús Aguirre Maldonado, Eduardo Alonso Bailey Elizondo, Benjamín Clariond Reyes, Cristina Díaz Salazar, Felipe Enríquez Hernández, Marcela Guerra Castillo, Ildefonso Guajardo Villareal y Fermín Montes Cavazos, diputados federales del Estado Libre y Soberano de Nuevo León en la LXI Legislatura presentaron ante la Cámara de Diputados su iniciativa con proyecto de decreto por el que proponían reformas y adiciones a los artículos 21, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para eliminar las facultades de los municipios en materia de seguridad pública y consolidar el mando único en los gobiernos de las entidades federativas.

Por su parte, Yolanda de la Torre Valdez, Ricardo Armando Rebollo Mendoza, José Ricardo López Pescador, Óscar García Barrón, Pedro Ávila Nevárez, Morelos Canseco Gómez, diputados federales por Durango del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura presentaron el 26 de mayo del mismo año, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual proponían reformar los artículos 21, párrafo décimo e inciso a), y 115, fracciones III, inciso h), y VII; y adicionar un párrafo final a la fracción I del artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en concordancia con la iniciativa anterior, también eliminaba las atribuciones de los municipios en materia de seguridad pública para concentrar el mando en el gobierno estatal y contemplaba el proceso administrativo para la incorporación de los elementos de la policía municipal a las fuerzas estatales.

Cerca del cierre de dicho año, el 9 de noviembre de 2010, José Luis Ovando Patrón, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó su propio proyecto de decreto por el que proponía reformar los párrafos noveno y décimo del artículo 21, la fracción XXIII del artículo 73, el inciso h) de la fracción III y el primer párrafo de la fracción VII del artículo 115; y adicionar los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, recorriendo el actual párrafo décimo para quedar como décimo tercero del artículo 21 y un segundo y tercer párrafo, recorriendo el actual segundo para quedar como cuarto del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionar la fracción XLV, recorriendo las subsecuentes, del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal; reformar las fracciones VI y XIV del artículo 7, la fracción XVIII del artículo 14, la fracción III del artículo 18, la fracción XVIII del artículo 29, la fracción IX del artículo 33, el numeral 1 del inciso a) de la frac-

ción II del apartado A del artículo 39, la fracción VII del artículo 47, y la fracción VIII del artículo 85; y adicionar una fracción XII, recorriéndose las subsecuentes del artículo 5, una fracción XV, recorriéndose la actual para quedar como XVI del artículo 7, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 14, una fracción XIX, recorriéndose la actual para quedar como XX del artículo 29, las fracciones X y XI, recorriéndose la actual fracción X para quedar como XII del artículo 33, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La iniciativa si bien no elimina las facultades en materia de seguridad pública de los municipios si los acota a cumplir la debida certificación de sus elementos.

Estas tres iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados en la legislatura anterior fueron desechadas sin lograr la indispensable reforma de la Constitución General de la República para replantear el diseño de seguridad de nuestro país.

El 6 de octubre del mismo año, el entonces titular del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos presentó su iniciativa mediante la cual proponía reformar los artículos 21, párrafos noveno y décimo pasando a ser este último el párrafo décimo primero; 73, fracción XXIII; 115, fracción II, párrafo segundo; fracción III, inciso h) y el párrafo primero de la fracción VII y adicionar el párrafo décimo, así como los incisos b) y c), recorriéndose en su orden los actuales del artículo 21; el párrafo segundo, tercero y cuarto de la fracción VII del artículo 115; un párrafo tercero y cuarto, así como los incisos a) a la c) a la fracción VII del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propuesta pretendía mantener la existencia de las policías municipales, aunque bajo el mando del gobernador a partir de las propuesta de titulares presentadas por los Presidentes Municipales, incorporó la figura de las policías metropolitanas y el principio de subsidiariedad y de intervención de los mandos y fuerzas superiores cuando se encontraran comprometidas las inferiores.

La Conferencia Nacional de Gobernadores también se ha pronunciado al respecto a través de su acuerdo 03/XXVIII/10 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2010 mediante el cual señala:

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública se pronuncia a favor de un Modelo Policial que cuente con 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, y apoyado por la Policía Federal”.<sup>11</sup>

Por otra parte, el suscrito en mi anterior condición como diputado local en la LVII Legislatura del Estado Libre y Soberano de México, presenté el 11 de agosto de 2010, iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual propuse adicionar cinco párrafos a la parte final del artículo 122 y un segundo párrafo al 126, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; adicionar, al artículo 19, una fracción XVII y un artículo 35 Bis, reformar el tercer párrafo del 19 y derogar las fracciones VI, de la XVI a la XIX y XXI del artículo 21, todos ellos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; adicionar las fracciones IX, X y XI y la actual IX recorrerla para pasar a ser la XII del artículo 46 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; adicionar las fracciones IX y X al artículo 7, las fracciones XXXII, XXXIII y la actual XXXII recorrerla para pasar a ser la XXXIV del artículo 42, todos ellos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México; y, decretar la Ley que reorganiza la función policial en el Estado de México.

La iniciativa que en su momento presenté fue aprobada parcialmente al aprobarse y enriquecer así la que en su momento presentó el actual gobernador del estado de México, doctor Eruviel Ávila Villegas. La propuesta que formulé pretendía consolidar un sistema en el que las políticas de seguridad pública se clasifiquen en dos grandes campos: las relacionadas con la prevención y las especializadas en materia policial. En este segundo aspecto propuse un modelo mixto con un mando único estatal pero conservando las facultades policiales a aquellos municipios que manifestaran expresamente estar en condiciones para impartir el servicio cumpliendo con un mínimo estándar determinado por la autoridad estatal en materia de ingresos de los elementos, equipamiento, armamento, organización y uso de protocolos en su actuación.

Para que esta declaratoria fuera asumida con la debida responsabilidad por parte de las autoridades municipales propuse adoptar una serie de disposiciones adicionales para que aquellas autoridades que incumplieran gravemente con el compromiso manifestado asumieran como consecuencia sanciones que podrían ir incluso hasta su destitución.

Ahora bien, durante la pasada campaña electoral, en marzo de 2012, un grupo de 49 ciudadanos formuló una serie de preguntas publicadas en un desplegado que fueron respondidas por los en ese entonces candidatos. En el tema “Cada estado debe tener la obligación de mantener sus propios cuerpos policiacos”, Josefina Vázquez Mota, postulada por

el Partido Acción Nacional respondió: “Propongo transitar hacia 32 corporaciones estatales bajo el mando único de cada gobernador”. Por su parte, Enrique Peña Nieto, propuesto por la Coalición Compromiso por México integrada por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México respondió: “Defiendo la obligación que tiene cada estado de la República de tener sus propios cuerpos policiacos (con mando único de cada gobernador)”.<sup>12</sup>

Es indispensable señalar además que existen ya antecedentes de decisiones administrativas para arribar a la concentración de los mandos, tal es el caso del estado de Aguascalientes, la primera entidad que incorporó a la totalidad de los municipios bajo el mismo mando policial; en Durango, tres municipios integraron a sus cuerpos policiacos a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, lo mismo ocurrió en Hidalgo con los municipios de Pachuca, Tulancingo y Mineral del Monte.

En Tamaulipas opera un esquema intermunicipal de Tampico, Altamira y Madero, algo similar ocurre en la zona de la Laguna con la participación de Torreón, Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo, Durango, modalidad que también han adoptado algunos municipios de Baja California.

En Nuevo León se está trabajando ya la unificación de mandos policiales y los gobernadores de Veracruz, Sinaloa, Sonora, Guanajuato y Oaxaca anunciaron su interés por adoptar el mando único de policía en estas entidades.<sup>13</sup>

Como último antecedente es necesario hacer referencia al Pacto por México, documento suscrito por el presidente de la República y los presidentes de los principales partidos políticos, dicho documento registra como acuerdo el siguiente:

### 3.2 Reformar los cuerpos de policía

Se aplicará un esquema de policías estatales coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales (Compromiso 75).

Reforma/ Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementa- ción	Culminación de Implementa- ción	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
<b>3.2 Reformar los cuerpos de policía</b>				
75. Policías Estatales Coordina- das.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Sí

La iniciativa que se presenta pretende reformar los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso del primero de estos, ha experimentado reformas en cinco ocasiones, las que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 mediante la cual se redujo el lapso de arresto por no pagar las multas por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía que desde 1917 se definió en quince días y que producto de la reforma se situó en treinta y seis horas, así como el límite que para la imposición de multas pasó del jornal de una semana a un día. La publicada el 31 de diciembre de 1994 incorporó la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal e integró el concepto de seguridad pública como función a cargo de los tres órdenes de gobierno, así como los principios de actuación de las instituciones policiales y el establecimiento de un sistema nacional de seguridad pública; la publicada el 3 de julio de 1996 eliminó el nombre de la Policía Judicial; mientras que la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005, regula el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; y, por último la del 18 de junio de 2008 que integra una nueva organización al apartado relacionado con la investigación y sanción de los delitos y en la sección relacionada con la materia de seguridad incorpora el carácter de civil, disciplinado y profesional a las instituciones y desarrolla en tres incisos los temas vinculados con los elementos, las bases de datos, la formulación de políticas públicas, la participación ciudadana y los fondos de ayuda federal.

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución General de la República se ha reformado en trece ocasiones, de las cuales las del 6 de febrero de 1976, del 3 de febrero 1983 y la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 constituyen las de mayor calado, siendo esta última, la que permite contar con el diseño vigente en la reivindicación del ayuntamiento como el gobierno del municipio, la ratificación de sus facultades reglamentarias, el diseño de los procedimientos para su asociación, asunción de funciones y el listado preciso de

los servicios públicos a su cargo, entre los cuales se encuentra el de seguridad pública.

En el caso del artículo 116, éste ha sido reformado en ocho ocasiones, siendo publicados los decretos el 17 de marzo de 1987 incorporando seis fracciones al texto originalmente aprobado por el Constituyente de Querétaro; el 31 de diciembre de 1994; el 22 de agosto de 1996 reforma mediante la cual se incorporó una fracción IV recorriendo las subsecuentes, entre ellas la VI, antes de esta reforma, y que corresponde a la fracción VII vigente y que no ha experimentado reforma alguna a pesar de las modificaciones posteriores de otras secciones de dicho artículo publicadas los días 13 de noviembre de 2007, 7 de mayo de 2008, 26 de septiembre de 2008, 24 de agosto de 2009 y la última del 9 de agosto de 2012.

Considerando los elementos que integran el diagnóstico antes señalado que hoy dan cuenta de sistemas institucionales de seguridad pública caracterizados por los desajustes, errores y obsolescencias organizativas y funcionales de muchos de sus componentes, resulta indispensable promover la adopción de estrategias instrumentales que incluyan el conjunto de acciones y modalidades de intervención tendientes a reestructurar y modernizar dichas instancias con la finalidad de adecuarlas y convertirlas en herramientas aptas y convenientes para el desarrollo de estrategias eficaces de control del delito y la violencia.

A la luz de los antecedentes existentes en la materia y los aspectos abordados en las reformas aprobadas anteriormente a los artículos motivo de la presente iniciativa, a partir del proyecto de decreto que se presente, se ofrece una respuesta integral al problema incorporando un segundo párrafo al artículo primero de la Constitución General de la República para precisar el concepto de seguridad humana como un derecho humano y, en consecuencia, en el primer párrafo del artículo 21 constitucional se precisa el concepto de seguridad ciudadana, como componente indispensable para favorecer la seguridad humana, bajo la acepción reconocida en los instrumentos internacionales, particularmente en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>15</sup> lo que mostrará el interés de los legisladores nacionales para armonizar nuestras disposiciones para hacerlas más congruentes con el bloque de convencionalidad en materia de derechos humanos, al control de convencionalidad y en diversas disposiciones de la legislación mexicana, entre ellas el texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Adicionalmente se propone modificar la denominación de los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno que se sustituye por el concepto buena vecindad y buen gobierno, enfatizando así la necesidad de consolidar un conjunto de políticas preventivas que favorezcan la convivencia y la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales, en un marco general de erradicación de la violencia, el desarrollo de las capacidades de las personas en un ambiente de paz, tolerancia y democracia y la intervención preponderante de funcionarios públicos que hagan uso de los medios alternativos de solución de controversias en sustitución de la actuación sistemática actual de elementos policiacos.

Se propone enfatizar que en materia de seguridad existen dos grandes campos de actuación, uno que corresponde a la seguridad humana<sup>16</sup> en el que todas las autoridades pueden y deben intervenir a través del cambio de perspectivas en la ejecución de las políticas públicas enfatizando su alineamiento con la restauración de condiciones de convivencia social más amables a partir del impulso a las acciones de prevención y otro, correspondiente a la seguridad ciudadana,<sup>17</sup> relacionada directamente con la inhibición, investigación y sanción de las conductas antisociales. Se incluye además el cambio de paradigma para reconocer la actuación de los elementos responsables de la ejecución de este segundo conjunto de actividades gubernamentales como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, bajo el concepto previsto por la Organización de las Naciones Unidas en su *Código de conducta* bajo la siguiente acepción:

“La expresión funcionarios encargados de hacer cumplir la ley incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformados o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.”<sup>18</sup>

La iniciativa reconoce que a pesar de que el contenido del artículo 21 de la constitución señala al municipio como autoridad encargada de atender la función de seguridad pública, atribución ratificada con el texto contenido en el artículo 115, el cumplimiento de esta atribución resulta muy limitado ya que 400 de los 2 mil 457 municipios del país, incluyendo las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, no cuentan con policía propia, más de la mitad de las

corporaciones tienen un máximo de 20 agentes que terminan, las más de las veces, como escoltas de los funcionarios públicos, 38,5 por ciento de los municipios tienen más de 20 y menos de 100 elementos, mientras que las 25 de las corporaciones más fuertes, que representan 01 por ciento del total, concentran el 26 por ciento del estado de fuerza.<sup>19</sup>

Por ese motivo y reconociendo que algunas de esas corporaciones policiacas municipales cuentan con una solidez institucional muy destacada como el caso de la policía de la zona metropolitana de Guadalajara, cuyos elementos tienen niveles educativos superiores a la media nacional con egresados de universidad y posgrado en 14 por ciento, escuela intermedia en 47 por ciento y secundaria en 30 por ciento, se propone un sistema mixto de mando generalmente centralizado.

En virtud de lo cual el énfasis añadido se encuentra en la necesidad de determinar un nivel de estándar obligatorio para la prestación del servicio de seguridad ciudadana a partir de señalar los ingresos mínimos para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley del país, requisitos de ingreso, equipamiento, armamento, adopción de esquemas de organización, ejecución de protocolos de actuación y construcción de indicadores sólidos de rendición de cuentas y transparencia requiriendo a las autoridades municipales la elaboración de un diagnóstico para determinar si en estos momentos se encuentran en condiciones de prestar directamente el servicio público de seguridad ciudadana y, en caso contrario, iniciar el procedimiento para que dicha actividad se asuma por parte de las autoridades estatales en la consolidación del mando centralizado que, dadas las condiciones de emergencia actual, resulta un paso difícil pero indispensable para recuperar la seguridad perdida.

De esta manera los municipios que decidan trasladar la operación de las corporaciones de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a las autoridades estatales conservarán bajo su jurisdicción la actuación de una figura que en Italia se reconoce como policía administrativa adscrita a las regiones y los municipios la que tendrá, entre otros fines, salvaguardar la seguridad en los edificios públicos de los gobiernos municipales, organismos desconcentrados y escuelas públicas, resguardar a los funcionarios públicos, preservar la seguridad en eventos públicos y coadyuvar con las autoridades administrativas municipales en el cumplimiento de sus atribuciones. Una figura similar a esta es reconocida por la legislación española en el ámbito juris-

dicional de las policías creadas por las comunidades autónomas.

De igual forma se recupera de la legislación italiana el concepto de subsidiariedad, el cual fue contemplado también en la iniciativa presentada por el anterior Ejecutivo Federal, perfeccionando el mecanismo para que, sin necesidad de recurrir al procedimiento constitucional de desaparición de poderes que, por sus claras connotaciones políticas, ha entrado prácticamente en desuso a pesar de que en la actualidad diversos acontecimientos podrían haber justificado una decisión de este tipo.

Se propone despejar la actuación de los elementos encargados de hacer cumplir la ley del funcionamiento de las autoridades políticas de tal forma que cuando dejen de observar las normas y tratados internacionales, ante el peligro grave para la incolumidad del cuerpo o de la seguridad ciudadana, cuando así lo exija la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a los derechos civiles, políticos y sociales, sistemáticamente incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, los fines propios de la seguridad o no alcance el estándar determinado de actuación, en esos momentos y atendiendo las disposiciones de la ley secundaria que regule este procedimiento, los mandos de los cuerpos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán asumir el mando de las corporaciones inferiores.

Con este procedimiento se pretende favorecer la adopción de medidas urgentes y operativas en materia de seguridad ciudadana y despejarlas de la politización que prevalece en el uso de la figura de desaparición de poderes, la cual después del Plan de Agua Prieta fue utilizada en 56 ocasiones, argumentándose en varios de los casos la afectación a las garantías individuales, trastornos sociales y actos de represión, pero el último de los acontecimientos ocurridos al respecto data del 29 de abril de 1975 en el caso del gobernador del estado de Hidalgo, Otoniel Miranda, sustituido por Raúl Lozano Miranda, con motivo de la acusación a los poderes públicos de la violación de garantías individuales.

Por lo que a partir de aprobación de la ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consolidada la pluralidad democrática y la alternancia partidaria en nuestro sistema político, ésta figura de control prácticamente ha quedado en desuso con las graves implicaciones que ello ha representado en materia de seguridad. Problemática que, a través de la modalidad propuesta podría superarse.

Vale la pena insistir en la precisión del modelo policial que se propone bajo una perspectiva general de concentración de mandos, y la existencia de tres cuerpos perfectamente especializados, uno definido como policía científica para la persecución y coadyuvar en la resolución de delitos, en especial aquellos vinculados a la delincuencia organizada y de alto impacto social, la existencia de una policía de presencia que atienda y resuelva problemas cotidianos de violencia doméstica y delincuencia situacional u ocasional que redoble las tareas de inhibición y un cuerpo de policía militarizada, responsable de garantizar la tranquilidad y orden público y la paz social al contar con las capacidades de reacción del estado que las circunstancias impongan de manera excepcional.

La iniciativa contempla la obligación de las autoridades estatales para atender los requerimientos que en materia de seguridad formulen los presidentes municipales, en representación de sus ayuntamientos y precisa un plazo de ciento veinte días para su entrada en vigor con la finalidad de procurar la elaboración de la norma oficial para estandarizar la prestación del servicio público de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la aprobación de las reformas a las leyes secundarias y disposiciones de orden estatal que deben ser impactadas como consecuencia de la reforma propuesta y de treinta días adicionales para que los municipios realicen sus diagnósticos y de otros tantos para que las legislaturas locales autoricen dichas declaratorias. Recupera además las disposiciones transitorias contenidas en la iniciativa de reformas presentada en mayo de 2010 y referida en el cuerpo de la presente iniciativa.

Es en consideración de todos los elementos antes descritos que se somete a la elevada consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el mando único de funcionarios encargado de hacer cumplir la ley en los estados parte de la federación**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 21 en sus párrafos cuarto, quinto, noveno, décimo y en sus incisos a) y e), 73 en su fracción XXIII y el 115 en su fracción II párrafo segundo, fracción III en su inciso h) y en su párrafo tercero, fracción VII en su primer párrafo; y se adiciona al artículo 1 un segundo párrafo recorriéndose los subsecuentes, al 21 un primer párrafo recorriéndose los subsecuentes, dos párrafos entre los actuales párrafos 8 y 9, un párrafo décimo

con tres incisos, un undécimo al que se trasladan los incisos del a) al e) del actual décimo y se agregan dos incisos que se identificarán como b) y c) recorriéndose los siguientes, al 115 en su fracción III un inciso i) recorriéndose el actual y a la fracción VII un segundo párrafo recorriéndose el vigente; al 116 en su fracción VII dos párrafos finales y dos incisos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

**Entre estos derechos se contempla el de la seguridad humana centrada en el ser humano y en su convivencia en sociedad, en el ejercicio de su libertad para ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales, a la vida en paz, en forma segura y libre, y a que la estabilidad política, gubernamental, social, económica y ambiental favorezca la preservación de las oportunidades de vida actual y su constante mejoramiento.**

...

...

...

...

**Artículo 21.** Las acciones tendientes a favorecer la seguridad humana tendrán como eje central a la persona y, por ende, contribuirán al establecimiento de la seguridad ciudadana, la cual tiene por objeto protegerlas; asegurar el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales; establecer espacios de participación social corresponsable y armónica; asegurar la convivencia y la solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales; erradicar la violencia; fortalecer a las instituciones, y propiciar condiciones durables que les permitan desarrollar sus capacidades, en un ambiente de paz, tolerancia y democracia. Del mismo modo, contribuirá a la prevención e investigación de la comisión de delitos y faltas.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos

en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de los reglamentos gubernativos, de **buena vecindad y buen gobierno, favoreciendo la adopción de medios alternativos en la solución de conflictos y, en su caso, la imposición de sanciones por su infracción, las** que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Los gobiernos municipales se auxiliarán, para tal efecto, de la policía administrativa.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos, de **buena vecindad y buen gobierno** fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

**Para garantizar plenamente la seguridad humana, la federación, el estado y los municipios emprenderán acciones tendientes para favorecer la seguridad de las personas contra amenazas crónicas y favorecer plenamente la dignidad de las personas, a través de la ejecución de políticas generales en materia económica, educativa, social, cultural, de política urbana, entre otras, orientadas a combatir las causas que generan riesgos, la comisión de delitos y conductas antisociales y prevenirlas.**

**Para ello es indispensable favorecer la seguridad ciudadana a través del desarrollo de las políticas de inhibición de los delitos y reacción inmediata y oportuna; la**

investigación y persecución para procurar el cumplimiento de la ley, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de las disposiciones aplicables dentro del marco de competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad tendrá como misión salvaguardar la integridad de las personas, proteger el libre ejercicio de los derechos, libertades, el patrimonio, garantizar la seguridad ciudadana y preservar el orden y la paz públicos. Se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, corresponsabilidad, subsidiariedad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Será competencia exclusiva de la federación y los estados el establecimiento y operación de las instituciones de seguridad ciudadana integradas con funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los municipios que estén en condiciones de cumplir el estándar para la operación, que al respecto emitan las autoridades federales, podrán mantener bajo su mando corporaciones en la jurisdicción municipal o metropolitana de conformidad con los procedimientos que al respecto determinen las leyes en la materia, siempre y cuando garanticen los recursos presupuestales suficientes para homologar los ingresos, formación, continuidad y organización en términos de los estándares que precisen las disposiciones en la materia.

Las instituciones de seguridad serán de carácter civil, disciplinado y profesional, con excepción de la corporación militarizada que, además, estará bajo el mando de la federación. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la federación, los estados, el Distrito Federal y, de ser el caso, municipales y metropolitanas acreditadas, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con excepción del Ministerio Público, el resto de las instituciones de seguridad se organizarán bajo un modelo especializado en tres cuerpos generales:

- a) Corporación científica para la persecución y coadyuvar en la resolución de delitos, en especial aquellos vinculados a la delincuencia organizada y de alto impacto social.
- b) Corporación de presencia que atienda y resuelva problemas cotidianos de violencia doméstica y delin-

cuencia situacional u ocasional que redoble las tareas de inhibición.

- c) Corporación militarizada, responsable de garantizar la tranquilidad y orden público y la paz social al contar con las capacidades de reacción del estado que las circunstancias impongan de manera excepcional.

La organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública estará sujeta a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios que asuman dicha función en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

- b) La regulación del sistema de desarrollo institucional, las condiciones objetivas del mismo y el procedimiento para la acreditación de las instituciones conformadas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

- c) Los supuestos en los cuales las corporaciones federales deban asumir el mando y la conducción de las corporaciones estatales y los procedimientos correspondientes para hacerlo, así como los supuestos y los procedimientos en los cuales las instituciones de seguridad ciudadana estatales asuman la conducción de las municipales o metropolitanas acreditadas, cuando alguna de ellas incumplan con las condiciones objetivas de desarrollo institucional, los fines propios de la seguridad o no alcance el estándar determinado en las disposiciones aplicables para la prestación de dicho servicio público; así como aquellos en los que los mandos federales dirijan operativamente a dichas instituciones policiales en la reacción inmediata en contra de delitos.

- d) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

- e) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

f) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

g) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y, **en su caso, a los municipios** para ser destinados exclusivamente a estos fines.

...

Artículo 73. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases **para la organización y funcionamiento de las corporaciones de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y determinar los esquemas** de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y, **en su caso, los municipios, para garantizar el derecho a la seguridad humana y la prestación del servicio** de seguridad pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

...

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de **buena vecindad y buen gobierno**, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) a g) ...;

**h) policía administrativa;**

**i) En su caso y una vez aprobada la asunción de funciones de acuerdo con el procedimiento que las leyes determinen, de seguridad ciudadana, en los términos del artículo 21 de esta Constitución; y**

**j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, **para que se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio o para solicitar a las legislaturas de los estados, previo acuerdo con los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades, la asunción y prestación del servicio de seguridad ciudadana.**

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

...

**VII. La policía administrativa tendrá como finalidad preservar la seguridad al interior y exterior de los edificios públicos del gobierno municipal y de sus organismos públicos descentralizados, en instituciones educativas ubicadas en la jurisdicción municipal, así**

como la salvaguarda de los funcionarios y la conservación del orden en los eventos públicos. Auxiliará a las autoridades administrativas en la ejecución de sus atribuciones. Estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad del Estado.

El gobierno federal, sin necesidad de que se declare la desaparición de poderes, podrá tomar el mando de los cuerpos de seguridad ciudadana de los estados y los gobiernos de los estados, de ser el caso, de los municipios que cuenten con ellos y que sean diferentes a la policía administrativa, en caso de inobservancia de normas y tratados internacionales o bien de peligro grave para la incolumidad y seguridad ciudadana o cuando así lo exija la salvaguarda de los niveles básicos de las prestaciones relativas a los derechos civiles, políticos y sociales. La ley establecerá los procedimientos destinados a garantizar que las funciones sustitutivas se ejerzan con observancia de los principios de subsidiariedad, del de colaboración leal y respeto a las formas democráticas de gobierno.

El Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

...

Artículo 116. ...

VII. ...

**El mando de las corporaciones de seguridad ciudadana en los estados recae en el gobernador del estado, con excepción de aquellas que por acuerdo de las legislaturas de los estados se hayan transferido a los municipios.**

**El mandato y funcionamiento de las instituciones integradas por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el ámbito estatal observará, además de lo dispuesto en el artículo 21 de esta Constitución, los siguientes aspectos:**

- a) El titular será nombrado y removido libremente por el gobernador.
- b) El gobernador deberá garantizar en todo momento la seguridad ciudadana en su estado y de-

**berá atender los requerimientos que en la materia le formulen los presidentes municipales.**

### Transitorios

**Primero.** Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor a los ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** El Congreso de la Unión expedirá y reformará las leyes necesarias para armonizar las disposiciones contenidas en el presente decreto dentro del plazo contemplado en el artículo anterior.

**Cuarto.** Los estados adecuarán sus disposiciones legales dentro del plazo contemplado en el artículo segundo transitorio del presente decreto.

**Quinto.** La Secretaría de Gobernación emitirá, dentro del plazo de los ciento ochenta días a que refiere el segundo transitorio del presente decreto, la norma oficial para estandarizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana.

**Sexto.** Los ayuntamientos, en un plazo de treinta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, emitirán un acuerdo mediante el cual determinen si se encuentran o no en condiciones de cumplir con las disposiciones contenidas en la norma oficial que emita la Secretaría de Gobernación para estandarizar la prestación del servicio de seguridad ciudadana, el cual será sometido para su ratificación a las legislaturas de los estados, en un plazo que no excederá los treinta días.

Cuando los ayuntamientos manifiestan no estar en condiciones de prestar directamente el servicio de seguridad ciudadana se iniciará de inmediato la transferencia del mismo al estado.

**Séptimo.** Se tendrá por autorizado el acuerdo que emitan los ayuntamientos a que hace referencia el artículo transitorio anterior, si éste no se resuelve en el plazo que establece dicho dispositivo.

**Octavo.** Los recursos humanos, financieros y materiales de las policías de los municipios, que no vayan a prestar ellos

mismos el servicio de seguridad ciudadana, pasarán a sus respectivos gobiernos estatales. Los elementos de seguridad deberán cumplir los requisitos de permanencia que establezca la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las leyes locales sobre la materia, en los plazos que dichas normas establezcan.

**Noveno.** El gobierno federal y los de los estados establecerán mecanismos para facilitar que los miembros de las policías municipales cumplan con los requisitos de instrucción y educación que refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los plazos que ella determina.

**Décimo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

#### Notas:

1. Con información obtenida de “Con Peña de mantiene la violencia: 982 ejecutados” Roberto López y Jéssica Guadarrama. *Milenio*, 2 de enero de 2013.

2. Con información obtenida de “Incremento en 13 entidades de índices delictivos ligados al narco, refiere documento de la Sedena.” Gustavo Castillo García. *La Jornada*, 2 de enero de 2013.

3. Con información obtenida de “Falta depurar 80 por ciento de los policías reprobados.” Verónica Macías. *El Economista*, 6 de noviembre de 2012.

4. Con información obtenida de *Estadística del estado de fuerza para establecer el porcentaje de policías municipales*. Sistema Nacional de Seguridad Pública.

5. Con información obtenida del Sexto Informe de labores del gobierno federal. 2012. Pág. 30

6. Con información obtenida de “Matriz general de cumplimiento de requisitos Subsemun 2010. Corte al 19 de noviembre de 2010”. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

7. “El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos”. José Tapia, México Evalúa. 2011.

8. “Incidencia delictiva 2010. Fuero Común. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

9. <http://www.cimaiberoamerica.com/confianza.html>

10. “Consideraciones sobre el ‘nuevo modelo policial de mando único estatal’”. Marcos Pablo Moloeznik. Consultado en [http://www.coljal.edu.mx/Revista/88/04-Consideraciones\\_sobre\\_el\\_nuevo\\_modelo\\_policial\\_de\\_mando\\_unico\\_estatal.pdf](http://www.coljal.edu.mx/Revista/88/04-Consideraciones_sobre_el_nuevo_modelo_policial_de_mando_unico_estatal.pdf)

11. Acuerdo 03/XXVIII/10. Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Seguridad Pública, 16 de junio de 2010.

12. “Hacia una agenda compartida de seguridad y justicia” Alejandro Hope y Jana Palacios. “Este País” No. 257, Septiembre de 2012.

13. Con información obtenida del Primer Informe anual del avance de las propuestas del Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México. Tecnológico de Monterrey Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. 2011.

14. Consultado <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

15. CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2009, p.7. <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

16. Informe sobre el Desarrollo Humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

17. Informe sobre el Desarrollo Humano 2006. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

18. Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Artículo 1º, Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979 (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>).

19. Con información obtenida de “Consideraciones sobre el ‘nuevo modelo policial de mando único estatal’”. Marcos Pablo Moloeznik. Consultado en [http://www.coljal.edu.mx/Revista/88/04-Consideraciones\\_sobre\\_el\\_nuevo\\_modelo\\_policial\\_de\\_mando\\_unico\\_estatal.pdf](http://www.coljal.edu.mx/Revista/88/04-Consideraciones_sobre_el_nuevo_modelo_policial_de_mando_unico_estatal.pdf) y del Primer Informe anual del avance de las propuestas del Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México. Tecnológico de Monterrey Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de febrero de 2013.— Diputado Víctor Manuel Bautista López (rúbrica).»

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

## ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, del Grupo Parlamentario del PRD

La que suscribe, diputada Guadalupe Flores Salazar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, fracción h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El desarrollo social permite, en toda sociedad, la construcción armoniosa de los derechos de las personas de manera integral, transversal, interinstitucional y universal; al mismo tiempo, facilita la realización y exigibilidad de los derechos para mejorar de manera integral las condiciones y calidad de vida.

Al respecto, las políticas de desarrollo social deben ir encaminadas a fortalecer la igualdad, equidad, el reconocimiento de la diversidad, la construcción de una alta cohesión e integración social; el pleno disfrute de los derechos, la creciente elevación de la calidad de vida y el acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos que presta el gobierno, con el objeto de erradicar la exclusión e inequidad social existentes.

A la luz de lo anterior, en las últimas cuatro décadas, el Estado mexicano ha registrado un amplio rezago en la materia como lo revelan los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) que en su último informe menciona que 52 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, y 11.7 millones en condición de pobreza extrema; lo cual indica que 63.7 millones de mexicanos viven en condiciones extremadamente difíciles, este dato nos presenta la magnitud de los desafíos que se deben enfrentar, para erradicar la pobreza de las regiones y los grupos sociales más desfavorecidos.

Esta situación de pobreza, niega el derecho a la alimentación para satisfacer los requerimientos necesarios de ener-

gía y nutrientes, para que los niños y los jóvenes puedan aprender y las personas sean productivas en su trabajo, lo que evidentemente reproduce el círculo de pobreza existente y propicia que ésta se siga extendiendo.

En la actualidad, la inobservancia de la ley ha permitido que el trabajo precario e informal contribuya a que las personas no accedan a las prestaciones que el artículo 123 de nuestra Carta Magna garantiza, como es el acceso a un trabajo estable y bien remunerado que facilite el acceso a la alimentación, el esparcimiento, la vivienda y a un retiro digno, cuando se supera la edad productiva.

A la luz de lo anterior, la seguridad social en nuestro país tiene como antecedente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, la cual, en su artículo 123 fracción XXIX establece:

“Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de otras con fines análogos para lo cual el gobierno federal, como el de cada estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular”.

Del mandato anterior, surgieron en diferentes fechas institutos especializados para la atención de los trabajadores, como son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), entre otros organismos e instituciones destinados a garantizar la educación, la salud y la alimentación.

Al respecto, para los organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado *Administración de la seguridad social* definió a la seguridad social como:

**“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y tam-**

**bién la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”**

Empero, por diversas razones de índole económica y debido a los cambios experimentados en el sistema político, o bien por omisión de los diferentes gobernantes en turno, las instituciones responsables de impulsar el bienestar y la seguridad social, dejaron de funcionar o se quedaron rezagados; el resultado, ha sido el avance de la pobreza y el marginal desarrollo económico.

Por ello, en nuestros días, se ha hecho indispensable en relación al espíritu del artículo 4o. constitucional, por ser la fuente donde se establece el acceso a los derechos de equidad y de igualdad social donde establezca, independientemente de los preceptos que existen en el artículo 123 de nuestra carta magna que:

**Toda persona tenga derecho al acceso a la seguridad social integral y transversal, contributiva y no contributiva a fin de garantizar su bienestar con calidad de vida y que por ser parte de su naturaleza, el estado lo deberá garantizar mediante un sistema que integre en uno solo los derechos sociales.**

La construcción e implementación de un sistema de seguridad social universal multidimensional, transversal e integral, permitirá revertir la pobreza de ingresos y elevar el poder adquisitivo de las 63.7 millones de personas que no tienen acceso a la alimentación, el desarrollo de capacidades y a la formación de un patrimonio.

Con este sistema el objetivo del Estado mexicano, pueda encaminarse más fácilmente a generar empleo formal que facilite la cotización y el fondeo de la misma, para hacer posible su sustentabilidad y el bienestar social con calidad de vida.

Lo anterior, evitará que la privación social y la intensidad de la pobreza, se manifieste básicamente en el rezago alimenticio, educativo, de vivienda con espacios y servicios inadecuados y el nulo acceso a la seguridad social, lo que afecta la dignidad y las condiciones de vida de las familias.

En este sentido, es importante generar empleos formales ya que es indignante que muchas personas con el ingreso que obtienen por su trabajo, tengan que decidir si se transportan a su centro laboral o se alimentan.

Aunado a lo anterior con un **sistema de seguridad social integrado**, es posible revertir la pobreza de capacidades, la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y contar con los recursos necesarios para la salud y la educación.

Lo antes mencionado requiere impulsar acuerdos con el sector productivo para que se aumenten los ingresos a una línea de bienestar, que permita al sector laboral acceder a una vida más digna y plena.

Estas medidas facilitarán al estado articular las acciones interinstitucionales y transversales que hagan más eficientes las acciones del gobierno en materia alimentaria, de salud, vivienda, educación, generación de capacidades y empleo formal.

Por otra parte con este sistema integral de seguridad social, se puede lograr la accesibilidad universal con perspectiva de derechos humanos al bienestar social con calidad de vida, la transparencia y los servicios sociales que presta el gobierno en sus diferentes niveles, siendo ésta la esencia de un estado de bienestar, democrático, social y de derechos al que aspira nuestro país.

Sólo con una visión de estado y sensible a las difíciles condiciones de vida del pueblo mexicano, se pueden realizar acciones transversales del gobierno con los diferentes sectores productivos para generar empleo de calidad, estable y con ingresos suficientes para evitar carencias sociales.

Con este sistema integrado, se puede fortalecer a las instituciones responsables de erradicar la pobreza y garantizar el derecho a la alimentación de manera efectiva y contundente; al mismo tiempo que se mejora el impulso y fortalecimiento de las transferencias directas e indirectas, para revertir la pobreza de capacidades.

Finalmente, debemos reconocer independientemente de la filiación política o de los intereses que se persigan que estamos ante la oportunidad histórica de construir o, en su caso, reconstruir una seguridad social integral y universal que permita institucionalizar un sistema incluyente, que proteja a las personas desde el nacimiento hasta su vejez.

Este **sistema de seguridad social universal e integral**, debe partir de la convicción de que el desarrollo y la política social tienen sustento en la viabilidad económica y financiera, la inversión en infraestructuras, la articulación de las

acciones de gobierno y la garantía de los derechos a partir de la adecuada articulación de la economía con la solidaridad social contributiva y no contributiva.

En concreto, debemos aspirar a los estándares mundiales de bienestar social, ya que es imperativo construir un país con personas prósperas, para facilitar el equilibrio generacional a partir de cambios rápidos y profundos que eviten que la situación se siga complicando.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma y adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 4o. ...**

El varón y la mujer son iguales...

Toda persona tiene derecho a decidir...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva...

**Toda persona tiene derecho al acceso a la seguridad social integral y transversal, contributiva y no contributiva a fin de garantizar su bienestar con calidad de vida. El estado lo garantizará mediante un sistema que integre los derechos sociales y económicos.**

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano...

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...

...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de febrero de 2013.— Diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar (rúbrica).»

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

---

### **CODIGO DE JUSTICIA MILITAR**

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, a cargo del diputado Víctor Manuel Bautista López, del Grupo Parlamentario del PRD

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72, 73 fracciones XIV y XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el suscrito, diputado Víctor Manuel Bautista López integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar para acotar el fuero militar a la luz de las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El caso Radilla y Pacheco, conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y resuelto mediante la sentencia del 23 de noviembre de 2009 colocó en el centro de la atención pública la necesidad de revisar y modificar los alcances del fuero militar en México, lo que fue ratificado por el mismo órgano jurisdiccional de protección de los derechos de las personas mediante su resolución del 19 de mayo de 2011 en lo que corresponde a la supervisión del cumplimiento de su sentencia, obligando al Estado mexicano a adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar

con los estándares internacionales en la materia y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (punto resolutivo noveno). A las que se añadan las expedidas por este órgano internacional los días 1 de diciembre, del mismo año, y 28 de junio de 2012, referentes a resarcir los daños de la víctima.

En acatamiento a dicha sentencia, el nueve de febrero de dos mil diez se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se ordena la publicación de los párrafos uno a siete, cincuenta y dos a sesenta y seis, y ciento catorce a trescientos cincuenta y ocho de la sentencia emitida el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos.

Como consecuencia de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en una inusitada revisión de un asunto planteado bajo el expediente Varios 912/2010 procedió a analizar este tema a partir del escrito presentado por su presidente el veintiséis de mayo de dos mil diez con fundamento en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulando una solicitud al Tribunal Pleno para que determinara el trámite que debería corresponder a la sentencia en el caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, del índice de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Integrado el expediente se acordó su turno al ministro José Ramón Cossío Díaz para su estudio y elaboración el proyecto respectivo, quien presentó proyecto con los puntos resolutivos siguientes:

**Primero.** Es procedente la consulta a trámite promovida por el ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Segundo.** El Poder Judicial de la Federación debe atender la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, de conformidad a lo establecido en los considerandos segundo y tercero de esta sentencia.

**Tercero.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá dictar un acuerdo en el que ordene que se lleve a cabo lo señalado en el considerando cuarto de esta resolución.<sup>1</sup>

Conocido el proyecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició su discusión el 31 de agosto de 2010 y se recogió la siguiente votación:

“Por mayoría de ocho votos de los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí puede analizar si le resultan obligaciones de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco en contra del Estado mexicano, a pesar de que no existe notificación formal al Poder Judicial de la Federación; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo y Aguilar Morales votaron en contra.”<sup>2</sup>

El análisis y discusión del proyecto continuó en el seno de la Corte generando una amplia expectativa por las repercusiones que cada decisión adoptada implicaba, de tal forma que entre el 2 y el 7 de septiembre de 2010 se recogieron las siguientes votaciones:

“Por mayoría de siete votos de los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó que ante una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la cual se determinan obligaciones directas y específicas a cargo del Poder Judicial de la Federación, sí podría éste proceder motu proprio a su cumplimiento sin coordinarse con otros Poderes del Estado mexicano; los señores ministros Aguirre Anguiano, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron en contra.”

“Sometida a votación la propuesta formulada por los señores ministros Aguirre Anguiano y Aguilar Morales, consistente en que para determinar si en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudieran existir obligaciones específicas y directas al Poder Judicial de la Federación debe atenderse únicamente a los puntos resolutivos y a la remisión que realizan a determinados párrafos, los señores ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, votaron en contra y en el sentido de que el análisis respectivo debe realizarse atendiendo a la totalidad de la sen-

tencia correspondiente; los señores ministros Aguirre Anguiano, Aguilar Morales y Valls Hernández votaron a favor de la propuesta.”

“Por mayoría de ocho votos de los señores ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, en contra de la propuesta del proyecto, se determinó desecharlo, en virtud de que su contenido excedió los fines de la consulta; los señores ministros Cossío Díaz, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron a favor de la propuesta.”<sup>3</sup>

Recayendo en la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, el engrose del expediente, quien con posterioridad presentó los siguientes puntos resolutiveos:

Primero. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe hacer una declaración acerca de la posible participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ‘Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos’.

Segundo. Devuélvanse los autos a la presidencia de este alto tribunal, a fin de que se remita el asunto al señor ministro que por turno corresponda.

Tercero. El señor ministro ponente queda facultado para allegarse de oficio toda la documentación que sea necesaria para informar el proyecto correspondiente.

Cuarto. Infórmese esta determinación al titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de las Secretarías de Gobernación, y de Relaciones Exteriores, para su conocimiento.<sup>4</sup>

Emitiéndose la resolución final del expediente el 14 de julio de 2011 resolviéndose lo siguiente:

Primero. La participación del Poder Judicial de la Federación en la ejecución de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “Caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos” se circunscribe a los términos precisados en la presente ejecutoria.

Segundo. Infórmese esta determinación al pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y al titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de las Secretarías de Gobernación

y de Relaciones Exteriores, para los efectos a que haya lugar.<sup>5</sup>

Y dentro de los considerandos de la resolución final destaca en su segundo el párrafo 22, inciso B, y en el octavo los párrafos 37, 44 y 50 en los que se determina la necesidad de restringir el fuero militar, siendo el considerando octavo aprobado por unanimidad de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Adicionalmente la misma Corte constitucional ha emitido diferentes resoluciones que lo mismo han ratificado la necesidad de limitar el fuero militar como ejercer el control difuso de constitucionalidad para desaplicar el artículo 57 fracción II inciso a) del Código de Justicia Militar al resultar “inconveniente” al violar los artículos 2 y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos casos los amparos en revisión 60, 61, 63, 133, 134 del 2012 y 770/2011.

Estas resoluciones no podrían explicarse sin la fundamental resolución de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso Radilla y sin la trascendental reforma constitucional que en materia de derechos humanos aprobará el H. Congreso de la Unión el 10 de junio de 2011 y cuyas implicaciones tienden a modificar de fondo el sistema jurídico mexicano enfatizando la necesidad de procurar la protección más amplia a los derechos de las personas por parte de todas las autoridades.

La iniciativa que se presenta a su consideración se funda en los razonamientos expresados por los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis de los casos antes descritos, precisando como principios transversales de la propuesta la necesidad de que en todos los casos en los que cualquier civil sea víctima por conductas imputadas a militares, independientemente del lugar o circunstancias en las que ocurran los hechos, la investigación y el proceso judicial se debe desahogar ante las autoridades civiles, así como el hecho ineludible de que en todos los casos en los que cualquier civil cometa una conducta sancionada por el Código de Justicia Militar o sea cómplice de la comisión de conductas por parte de elementos militares, las autoridades castrenses deberán desglosar y remitir sus actuaciones a las autoridades civiles para que éstas realicen su propia investigación y proceso, tomando como indicios los elementos actuados por las instituciones de justicia militar.

Sin embargo los casos antes descritos y las consecuencias jurídicas que se desprenden de las resoluciones emitidas por el máximo tribunal de nuestro país no deben restringir la perspectiva en la revisión y reforma del Código de Justicia Militar exclusivamente en el ámbito de la jurisdicción sobre los civiles.

Debe destacarse que la iniciativa pretende también aplicar las disposiciones constitucionales en materia de protección de los derechos humanos en beneficio de los elementos de la tropa al ser investigados y procesados por conductas que afectan los bienes jurídicos de estricta naturaleza militar, tutelados en las disposiciones que, de aprobarse la iniciativa que se presenta, serán los que prevalezcan en el texto del Código sujeto a reforma.

Este interés encuentra un fundamento probado en aspectos de discriminación y afectación a los derechos humanos de los propios elementos militares en su organización interna y en la aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y ordenanzas que regulan su funcionamiento, destacando los aspectos que motivaron la más reciente reforma al Reglamento de los Grupos Militares Procesados y Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2011 o las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a entre el 19 de febrero y el 12 de marzo de 2007, con relación a diferentes amparos interpuestos por militares portadores del VIH, entre los cuales destacan los siguientes: 510/2004, 1185/2004, 196/2005, 259/2005, 1015/2005, 1666/2005, 2146/2005, 810/2006, 1200/2006, 1285/2006 y 1659/2006.

La iniciativa pretende responder a las obligaciones que deben ser atendidas dentro del ámbito de las atribuciones de esta representación popular en cumplimiento de las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales al otorgar justicia a las personas afectadas en sus derechos humanos por la actuación de elementos militares y, al mismo tiempo, reconoce que la condición de elemento militar no restringe sus derechos como persona y favorece su protección para evitar que sean víctimas de discriminación y, en consecuencia, se vean afectados en su dignidad personal en el contexto de un proceso de administración de justicia en los términos precisados por la norma sujeta a revisión.

Por último vale la pena señalar que aprovechando la coyuntura que la reforma del Código permite se propone ajustar el concepto de la policía judicial militar para ser sustituido por policía ministerial, que resulta más acorde con las prácticas actuales en la materia.

Por lo que el texto normativo propuesto pretende reformar el artículo 57 en su fracción II y derogar su inciso a), acatando la desaplicación acordada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación pero además propicia que la restricción subjetiva del fuero militar razonada por sus integrantes prevalezca en el cuerpo del Código de Justicia Militar en su conjunto, de tal forma que y bajo ningún supuesto, la jurisdicción militar pueda extenderse a civiles, bien sea que los civiles participen como cómplices de delitos cometidos por militares y contemplados en la norma que se pretende reformar o como víctimas del delito. Consecuente con lo anterior se propone derogar el artículo 58.

Al proceder de esta forma armonizamos el contenido del Código con el artículo 13 constitucional, que nos obliga a entender que cuando estuviere complicado un paisano, en cualquier tipo de delito, cometido por un militar o en aquellos casos en los que la víctima sea un civil, corresponde a la jurisdicción civil conocer de los procesos ya que en ningún caso, la jurisdicción militar puede tener alcance de juzgar a un militar cuando comete un delito violando derechos humanos de un civil por respeto a la jurisdicción que requieren las víctimas a las que no puede extenderse la jurisdicción militar.

De tal forma que sólo se podrán juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar, armonizando dicha disposición a los alcances territoriales de actuación que, en tiempos de paz determina el artículo 129 de la Constitución General de la República, consecuentemente se ajusta el contenido de los artículos 78 y 435 en virtud de que tanto el Ministerio Público como los tribunales militares sólo podrán conocer de los procesos relacionados con los delitos contemplados en el Código de Justicia Militar y vinculados directamente con la disciplina militar y los bienes jurídicos propios de dicho orden.

Esto además conduce a reformar el artículo 325 y derogar los artículos 326 al 335 que tipifican actualmente el tipo penal de pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencias contra las personas, las que deberán sujetarse a la legislación civil y preservando sólo aquellas conductas en las que se vulnera la disciplina militar y el propio funcionamiento de las fuerzas armadas.

Adicionalmente se propone que todos los menores de edad, ya sea en su condición de prestar sus servicios en el ejército o de estudiantes de sus respectivos colegios, ten-

drán que ser sometidos al sistema civil de justicia para adolescentes.

Por lo que en atención de los elementos antes descritos, se somete a la elevada consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar para acotar el fuero militar a la luz de las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos en el tenor siguiente:

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 1, 2 en su fracción II, 37, 74 en su primer párrafo y en su fracción III, 48, 49 en su primer párrafo, 57 en su fracción II y en su segundo párrafo, 78, 153, 154, 325, 435, 450, 465, 521 y 857 en su fracción I; se adicionan el artículo 2 Bis, un segundo párrafo a los artículos 36, 38 y 78; y se deroga el inciso a) de la fracción II del artículo 57, y los artículos 58, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335 todos del Código de Justicia Militar para quedar como sigue:

**Artículo 1o.** La justicia militar se administra, **atendiendo en todo momento lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio de la protección más amplia de las personas en beneficio de los elementos militares sujetos a investigación y a proceso, por:**

- I. El Supremo Tribunal Militar;
- II. Los consejos de guerra ordinarios;
- III. Los consejos de guerra extraordinarios;
- IV. Los jueces.

**Artículo 2o.** Son auxiliares de la administración de justicia:

- I. ...
- II. La policía **ministerial** militar y la policía común;
- III. a V. ...

**Artículo 2 Bis.** En tiempo de paz ninguna autoridad encargada de procurar o administrar justicia militar tendrá atribuciones para conocer de asuntos en los que un civil sea víctima por la comisión de delitos imputados a militares.

**Cuando un civil participe como cómplice de la conducta delictiva y aún cuando dicha conducta atente contra la disciplina militar o ésta se realice en la sede de las comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas, las autoridades militares serán competentes para conocer y substanciar los procedimientos en los casos de los elementos involucrados debiendo, en las primeras actuaciones, correr traslado o desglose de las denuncias a las autoridades civiles para que substancien lo correspondiente a los civiles involucrados.**

...

**Artículo 36.** El Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada por el secretario de Guerra y Marina o por quien en su ausencia lo substituya; orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo, previamente, el parecer del procurador general de Justicia Militar.

**El Ministerio Público correrá traslado o desglose de las denuncias que sean de su conocimiento a la autoridad civil cuando de sus pesquisas se advierta la participación de persona ajena a los cuerpos castrenses.**

**Artículo 37.** Toda denuncia o querrela, sobre delitos y faltas contra la disciplina militar será de la competencia de los tribunales militares, se presentará, precisamente, ante el Ministerio Público; y a éste harán la consignación respectiva, las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal.

**Artículo 38.** Todas las personas que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, están obligadas a comparecer ante el Ministerio Público, cuando sean citadas para ello por el procurador general de Justicia Militar o sus agentes. Quedan exceptuados de esta regla, el presidente de la República, los secretarios del despacho, los subsecretarios y oficiales mayores, los generales de división, los comandantes militares, los jefes de departamento y los miembros de un tribunal superior, a quienes se les examinará en sus respectivas oficinas. Los miembros del cuerpo diplomático serán examinados en la forma que indique la Secretaría de Relaciones Exteriores.

**Para efectos de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 36 del presente código, las actuaciones emprendidas por el Ministerio Público respecto a procedimientos instaurados contra militares serán hechas del conocimiento de las autoridades civiles quienes las tomarán como indicios para iniciar sus propias indagatorias.**

...

#### Capítulo IV De la Policía **Ministerial**

**Artículo 47.** La Policía **Ministerial** estará bajo la autoridad y mando del Ministerio Público y se compondrá:

- I. (Se deroga).
- II. de un cuerpo permanente;
- III. de los militares que en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente las funciones de policía **ministerial**.

**Artículo 48.** La Policía **Ministerial** permanente se compondrá del personal que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, y dependerá directa e inmediatamente del procurador general de Justicia Militar.

**Artículo 49.** La Policía **Ministerial** a que se refiere la fracción III del artículo 47, se ejerce:

- I. ... a IV. ...

...

**Artículo 57.** Son delitos contra la disciplina militar:

- I. Los especificados en el Libro Segundo de este código;
- II. los del orden común o federal, cuando su comisión **atente contra la disciplina militar o contra bienes jurídicos propios de dicho orden** y haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan:

a). **Derogado;**

b). que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se pro-

duzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;

c) que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;

d) que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;

e) que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I.

**Cuando un civil sea víctima de un delito, ya sea del orden común o federal, conocerán del asunto las autoridades civiles. Cuando de las investigaciones que realice la autoridad militar se desprenda la intervención de un civil como actor o cómplice en la comisión de las conductas sancionadas en el presente artículo, se notificará de ello a las autoridades civiles para que inicien sus propios procedimientos.**

Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.

...

**Artículo 58. Derogado.**

**Artículo 78.** El Ministerio Público al recibir una denuncia o querrela **verificará que corresponda a delitos bajo su jurisdicción** y recabará con toda oportunidad y eficacia los datos necesarios, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados, a fin de formular desde luego el pedimento correspondiente, solicitando la aprehensión, comparecencia o presentación de los probables responsables, si no hubieren sido detenidos en flagrante delito o en casos urgentes.

**De ser el caso que el asunto puesto a su conocimiento no corresponda la jurisdicción militar, deberá turnar, de manera inmediata, a las autoridades civiles los elementos de los que haya tenido conocimiento.**

...

**Artículo 153.** Los menores de dieciocho años que por cualquier causa estuvieren prestando sus servicios en el ejército, serán castigados con la mitad de las penas corporales señaladas en la presente ley, respecto del delito cometido, **sus casos deberán desahogarse ante las autoridades civiles correspondientes.**

**Artículo 154.** A los alumnos de los establecimientos de educación militar se les aplicarán las penas en la misma proporción establecida en el artículo anterior, **sus casos deberán desahogarse ante las autoridades civiles correspondientes.**

...

**Artículo 325.** Se castigará con cinco años de prisión al que aprovechándose en campaña del temor ocasionado por la guerra, y con objeto de una apropiación ilegítima, se haga entregar o arrebate del dominio ajeno, las cosas pertenecientes a los habitantes del lugar.

**Artículo 326. Derogado.**

**Artículo 327. Derogado.**

**Artículo 328. Derogado.**

**Artículo 329. Derogado.**

**Artículo 330. Derogado.**

**Artículo 331. Derogado.**

**Artículo 332. Derogado.**

**Artículo 333. Derogado.**

**Artículo 334. Derogado.**

**Artículo 335. Derogado.**

...

**Artículo 435.** Los tribunales militares **conocerán exclusivamente de los delitos contemplados en el presente Código.** A ellos **corresponde** declarar la inocencia o culpabilidad de **los elementos** y aplicar las penas que las leyes señalen.

...

**Artículo 450.** El Ministerio Público y la Policía **Ministerial**, deberán asentar en sus diligencias, que serán autorizadas por secretario o testigos de asistencia, la protesta de decir verdad que exigirán a quienes intervengan, así como la razón de su dicho. Igualmente harán constar las medidas que ordenaren para la mejor investigación y la razón o motivo para no haber practicado las que no se llevaran a cabo.

...

**Artículo 465.** En caso de homicidio o lesiones, además de la descripción que de las lesiones haga el juez o el agente de la Policía **Ministerial** Militar que intervenga en las diligencias, es de gran importancia el informe de dos peritos, y aun de uno solo, si no hubiere otro disponible, y el curso rápido de las actuaciones no permitiese espera. Los peritos harán en el caso de homicidio, la autopsia del cadáver, expresando con minuciosidad el estado que guarden y las causas que originaron la muerte.

...

**Artículo 521.** Cuando el juez deba dictar auto de libertad porque la ausencia de pruebas del cuerpo del delito o de la responsabilidad del indiciado dependan de omisiones del Ministerio Público o agente de la Policía **Ministerial**, el mismo juez al dictar su determinación, mencionará expresamente tales omisiones.

...

**Artículo 857.** La sujeción a la vigilancia de la autoridad militar, importará:

**I.** La inspección prudentemente ejercitada por parte de esa autoridad, de sus agentes o de la Policía **Ministerial**, acerca de la conducta del reo;

### **Transitorios**

**Primero.** Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

**Tercero.** En el caso de los procedimientos que sean del conocimiento de los tribunales militares por motivo de los tipos penales que se derogan mediante el presente decreto o en el que se encuentren involucrados civiles, se harán del

conocimiento inmediato de los tribunales civiles en los términos de las disposiciones que se adoptan mediante el presente decreto.

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

**Notas:**

1. [http://fuero militar.scjn.gob.mx/Resoluciones/Varios\\_912\\_2010.pdf](http://fuero militar.scjn.gob.mx/Resoluciones/Varios_912_2010.pdf) consultado el 16 de enero de 2013.

2. Ídem.

3. Ídem.

4. Ídem.

5. Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2013.— Diputado Víctor Manuel Bautista López (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Defensa Nacional, para dictamen.**

---

LEY FEDERAL DE APOYO ECONOMICO  
A MADRES SOLTERAS JEFAS DE FAMILIA

---

«Iniciativa que expide la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia, a cargo de la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El derecho humano al desarrollo de la familia es un derecho fundamental que se encuentra previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es una responsabilidad prioritaria del Estado el otorgarla a las personas.

Cabe señalar que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 16, numeral 3, señala que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

La igualdad ante la ley y la protección a la familia por parte del Estado constituyen también compromisos del Estado Mexicano, al haber suscrito la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Cobra relevancia lo anterior, por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del año próximo pasado, la cual establece que las y los mexicanos gozaremos de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y de las garantías para su protección.

Bajo estas consideraciones, en algunos estados del país, como el Distrito Federal y Sonora se han expedido leyes con el propósito de proteger a las madres solteras jefas de familia. En algunas entidades como Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Colima, Guerrero, Puebla, Michoacán, Oaxaca y Querétaro, sólo han presentado diversas iniciativas con el mismo propósito.

A pesar de los avances referidos en algunas entidades federativas, a nivel federal aún no se ha podido legislar para apoyar a las madres solteras jefas de familia con un recurso económico para satisfacer las necesidades de su familia.

Por ello, la iniciativa con proyecto de decreto que se presenta a esta soberanía, tiene por objeto sentar las bases para que el Estado otorgue un apoyo económico a las madres solteras jefas de familia que tengan a su cargo hijos menores de edad, no menor a medio salario mínimo vigente para el Distrito Federal o en el área geográfica de aplicación, a efecto de que puedan mejorar su calidad de vida y la de sus hijos e hijas y puedan alcanzar una plena integración a la sociedad.

El apoyo económico sería por cada hijo que se encuentre estudiando dentro de los planteles de educación preescolar, primaria y secundaria, así como a aquellos niños y niñas que se encuentren en una edad entre los 0 a 3 años o quienes aún no están inscritos en ningún grado escolar de educación básica.

La Iniciativa está dirigida a todas aquellas madres solteras jefas de familia de escasos recursos económicos que actualmente se encuentran separadas, viudas o divorciadas y que realizan la crianza de sus hijos e hijas menores de quince años de edad, sin la presencia física, ni el apoyo económico del padre, del concubino o de cualquier otro varón.

Para las madres solteras jefas de familia, cuya obligación es cubrir las necesidades básicas de sus hijos e hijas, en muchas de las ocasiones no les permite cumplirlas plenamente, debido a que al mismo tiempo deben cubrir funciones domésticas y educativas, en forma simultánea, ocupando todo su tiempo para ello, lo que se traduce que no dispongan de un momento de su vida para salir a trabajar y llevar lo indispensable para mantener a sus descendientes y muchas de las veces se ven en la necesidad de optar por trabajos con menores ingresos o en ocasiones acceden a trabajos precarios.

Datos recientes del Inegi señalan que en 2010, del total de los hogares familiares, 77.7 por ciento tienen como jefe a un varón y 22.3 por ciento a una mujer. La estructura por edad de los jefes en hogares familiares muestra que los hombres son más jóvenes que las mujeres: en los primeros, 64.3 por ciento tienen de 12 a 49 años de edad mientras que en las jefas esta proporción es de 52.9 por ciento; en general, la edad promedio de los hombres que dirigen un hogar familiar es cuatro años menor que las mujeres que asumen esta misma condición.<sup>1</sup>

Asimismo, señala el Inegi que la situación conyugal confirma que ser jefa de hogar se asocia con una disolución de la unión y con una ausencia del cónyuge. Tres de cada diez (28 por ciento) mujeres que dirigen un hogar familiar son viudas, una proporción similar (29.2 por ciento) están separadas o divorciadas; sólo en 28.7 por ciento la jefa se encuentra unida (casada o en unión libre) y de éstas, en 31.4 por ciento de los casos, el cónyuge no reside en el hogar, en general, hay ausencia del cónyuge en 78.4 por ciento de los hogares familiares con jefatura femenina.<sup>2</sup>

Afirma el Inegi que los mayores porcentajes de hogares con una mujer al frente corresponden al Distrito Federal,

con 31.4; Morelos, 27.4; Guerrero, 26.9; y Veracruz con 26.6 por ciento. En contraste, señala, los estados con menores porcentajes son Nuevo León, con 19.5; seguido por Chiapas, con 20.2 y Coahuila 20.9 por ciento.

De acuerdo con el Inegi, en su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 35 mil jefas de familia quedaron desempleadas la segunda mitad del 2008, la mayoría son mujeres mayores de 40 años y madres solteras sobre quienes pesa el sustento de sus hogares, con sueldos entre uno y dos salarios mínimos.

Hay que partir del supuesto de que la pobreza en la que viven millones de familias, representa un problema multifactorial que requiere decisiones no sólo de las y los diputados, sino también del Gobierno Federal.

Nos queda claro que aun cuando el gobierno federal ha implantado diversos programas gubernamentales destinados a apoyar a las mujeres, estos no son los suficientes para que puedan atender de manera sistemática a las mujeres solteras jefas de familia. Por eso, es importante que las mujeres jefas de familia que son de escasos recursos económicos puedan recibir un apoyo económico mensual para garantizar la alimentación de sus pequeños hijos e hijas.

Creemos que si ayudamos a hacer realidad la entrega del apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia será esta la mejor forma de apoyar a las familias de escasos recursos económicos. Por ello, es de fundamental importancia generar las políticas públicas para mejorar la situación social de las mujeres jefas de familia y la de sus hijos.

Los recursos destinados a las madres solteras jefas de familia, no deben considerarse nunca como un gasto sino como una inversión, porque cada peso que se destina al apoyo de una familia, es una inversión con proyección de óptimos resultados para nuestra nación.

Estamos conscientes que existen dificultades económicas y sociales en el país, pero debemos hacer todos los esfuerzos financieros posibles para encontrar el difícil equilibrio entre lo urgente, que es salir de la crisis económica, y lo verdaderamente importante, que es salir con una ley que pueda garantizar a madres solteras jefas de familia el bienestar social y familiar de sus hijos e hijas menores de edad.

De ahí que proponemos iniciar en una primera etapa en los municipios más atrasados del país, en donde las madres

solteras jefas de familia se encuentran en pobreza extrema y no cuentan con apoyos económicos de su cónyuge o su concubino, ni por parte de alguna institución pública o privada o del gobierno estatal o municipal.

De acuerdo con lo anterior, se propone la **Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia**, la cual en su Título Primero se establecen las disposiciones generales, donde se define a las madres solteras como aquellas mujeres viudas, divorciadas, separadas o que hayan procreado algún hijo o hija en forma independiente, que asuman por completo la responsabilidad económica de sus descendientes en línea recta.

Asimismo, dentro de este título se destacan las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social de otorgar, vigilar, controlar los recursos que se deberán entregar a las Madres Solteras Jefas de familia.

El Título Segundo destaca el apoyo a las madres solteras jefas de familia; la coadyuvancia, la transparencia y el acceso a la información pública; el financiamiento público y la vigilancia.

Finalmente, el Título Tercero dispone que las responsabilidades de los servidores públicos cuando incurran en el desempeño de sus funciones.

Por las consideraciones anteriores, proponemos ante esta soberanía la siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia**

**Artículo Único.** Se expide la Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia, bajo los siguientes términos:

#### **Título Primero Disposiciones Generales**

##### **Capítulo I**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, y tiene por objeto sentar las bases para normar el otorgamiento de un apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia.

**Artículo 2.** Las madres solteras jefas de familia de escasos recursos económicos tienen derecho a recibir gratuitamente del gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, un apoyo económico mensual.

**Artículo 3.** El apoyo económico mensual que reciban las madres solteras jefas de familia tiene como finalidad la seguridad social y el bienestar familiar.

**Artículo 4.** La aplicación de la presente Ley, corresponderá a la Secretaría de Desarrollo Social, cuya instancia se encargará de la aplicación de la presente Ley, de la elaboración, del control del padrón y de la entrega del apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia, en los términos de esta Ley.

**Artículo 5.** Para los fines de esta Ley, se entiende por:

I. Ley: Ley Federal de Apoyo Económico a Madres Solteras Jefas de Familia;

II. Titular del Poder Ejecutivo federal: Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal;

IV. Madres Solteras Jefas de Familia: Mujeres beneficiarias que se encuentren viudas, divorciadas, separadas o que hayan procreado algún hijo o hija en forma independiente, que asuman el rol de jefas de familia y se encarguen en forma única y total de los alimentos de sus descendientes en línea recta, menores de 0 a 15 años de edad;

V. Apoyo económico mensual: recurso económico que entregará la Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con el presupuesto que apruebe la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; y

VI. Base de datos del otorgamiento del apoyo económico: aquella conformada por la información individual de cada madre soltera jefa de familia que integra el padrón de beneficiarias para el control, vigilancia, entrega y vigencia de su apoyo económico mensual.

**Artículo 6.** El otorgamiento del apoyo económico mensual, no estará sujeto a ningún tipo de condicionamiento por parte del gobierno federal, estatal y municipal, cual-

quier disposición en contrario será sancionada por el Código Penal Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 7.** Las madres solteras jefas de familia, para recibir el apoyo económico mensual deberán cumplir con los requisitos establecidos en la presente Ley y en su Reglamento.

**Artículo 8.** El apoyo económico mensual que reciban las madres solteras jefas de familia será equivalente a medio salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal o área geográfica de aplicación, por cada hijo o hija que se encuentre estudiando en escuelas públicas de toda la República Mexicana en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. En el caso de que haya niños y niñas que se encuentren en una edad entre los 0 a 3 años o quienes aún no están inscritos en ningún grado escolar de educación básica podrán gozar las madres solteras jefas de familia del apoyo económico.

**Artículo 9.** Las disposiciones que no se encuentren previstas en la presente Ley, deberán sujetarse a los principios, criterios y disposiciones que establezca la Ley General de Desarrollo Social y de otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento.

## **Capítulo II Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social**

**Artículo 10.** Son atribuciones de la Secretaría:

- I. Otorgar a las madres solteras jefas de familia un apoyo económico mensual;
- II. Elaborar el padrón único de madres solteras jefas de familia, en toda la República Mexicana;
- III. Actualizar mensualmente el padrón único de madres solteras jefas de familia;
- IV. Suscribir y celebrar acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, para transparentar la entrega del apoyo económico mensual;
- V. Rendir un informe anual por escrito a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en el mes de octubre de cada año, en el que se detalle la situación financiera de la entrega del apoyo económico, el

ejercicio del gasto administrativo relacionado con la misma, el número total de madres solteras jefas de familia que fueron beneficiarias, su distribución por entidad federativa y las altas y bajas del padrón, así como los avances y resultados obtenidos;

VI. Evaluar la suficiencia del apoyo económico mensual y los criterios de cobertura;

VII. Llevar a cabo acciones de seguimiento y control de ejecución de los recursos presupuestados para los fines de la presente Ley;

VIII. Establecer las normas generales para que los servidores públicos, hagan entrega oportuna del apoyo económico mensual;

IX. Vigilar el cumplimiento de los requisitos;

X. Atender las solicitudes de inscripción al padrón;

XI. Vigilar la adecuada y oportuna distribución del apoyo económico mensual, conforme a lo establecido en la presente Ley;

XII. Expedir el reglamento de esta Ley; y

XIII. Las demás que le señale la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

## **Título Segundo Del Apoyo Económico Mensual a Madres Solteras Jefas de Familia**

### **Capítulo I De las Madres Solteras Jefas de Familia**

**Artículo 11.** El otorgamiento del apoyo económico mensual es aquel que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social asegura a todas las madres solteras jefas de familia de escasos recursos económicos que se encuentren inscritas en el padrón único.

**Artículo 12.** El apoyo económico se otorgará mensualmente durante los primeros 10 días de cada mes, de acuerdo con los mecanismos reglamentarios que la Secretaría de Desarrollo Social determine.

**Artículo 13.** Para que tengan derecho al otorgamiento de apoyo económico mensual las madres solteras jefas de fa-

milia deberán estar inscritas en el padrón único que elabore la Secretaría de Desarrollo Social.

**Artículo 14.** Para el otorgamiento del apoyo económico mensual, la Secretaría de Desarrollo Social podrá auxiliarse del gobierno estatal o municipal, a través de los acuerdos o convenios de coordinación que celebren.

**Artículo 15.** De los derechos y obligaciones de las beneficiarias:

- I. Recibir información de los trámites necesarios para acceder al apoyo económico mensual;
- II. Recibir el apoyo económico mensual, de conformidad con lo establecido en la presente Ley;
- III. Cumplir con los requisitos fijados por la Secretaría de Desarrollo Social para ser beneficiaria;
- IV. Presentar quejas y/o denuncias en relación con la instrumentación administrativa del apoyo económico; y
- V. Manifestar por escrito bajo protesta de decir verdad no contar con otros apoyos económicos otorgados por institución pública o privada o gobierno alguno.

**Artículo 16.** De los requisitos para ser beneficiaria:

- I. Ser mexicana y residir en el territorio nacional;
- II. Tener hijos menores de edad y que dependen económicamente de la madre;
- III. Contar con un ingreso menor o igual a dos salarios mínimos vigentes para el Distrito Federal o área geográfica de aplicación;
- IV. Tener descendientes en línea recta que tengan entre 0 y 15 años de edad;
- V. No contar con apoyo económico de otras instituciones públicas o privadas, ni de gobierno alguno;
- VI. Acreditar la residencia en territorio nacional;
- VII. Acreditar la ausencia del cónyuge o concubino; y
- VIII. Los demás que prevean expresamente las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 17.** El apoyo económico mensual a las madres solteras jefa de familia a que se refiere esta Ley termina cuando:

- I. Contraiga nuevas nupcias o se una en concubinato;
- II. Destine el apoyo económico a otros fines distintos a los señalados en la presente Ley;
- III. Reciba otros ingresos mensuales otorgados por una institución pública o privada o gobierno alguno por su condición de madre o jefa de familia; y
- IV. Tenga hijos mayores de 15 de edad.

## **Capítulo II**

### **De la Coadyuvancia, la Transparencia y el Acceso a la Información Pública**

**Artículo 18.** La federación, los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y en congruencia con las disposiciones de esta Ley, coadyuvarán en la entrega del apoyo económico mensual que entregará la Secretaría de Desarrollo Social a las madres solteras jefas de familia.

**Artículo 19.** Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en las atribuciones de la federación, las entidades federativas o los municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante acuerdos o convenios generales y específicos que suscriban las partes interesadas.

**Artículo 20.** La información contenida en la base de datos del padrón único de las beneficiarias, será pública con las reservas y los criterios de confidencialidad que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

**Artículo 21.** La información contenida en la base de datos del padrón único de las beneficiarias, no podrá ser destinada a otro fin que al establecido en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias, por lo que queda prohibida su utilización para fines políticos, electorales, de lucro o cualquier otro ajeno al objeto de la presente Ley.

**Artículo 22.** La publicidad y la información relativa al otorgamiento del apoyo económico mensual deberán identificarse con el escudo nacional en los términos que establece la Ley correspondiente e incluir la leyenda siguiente:

“Este apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia, es de carácter público, no es patrocinada ni promovida por ningún partido político y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Queda prohibido su uso con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos será denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

### Capítulo III Del Financiamiento Público

**Artículo 23.** El apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia se financiará con recursos provenientes de las contribuciones generales, de conformidad con el presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente apruebe la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

**Artículo 24.** El apoyo económico mensual se entenderá destinado al gasto público en materia de seguridad social.

**Artículo 25.** El Ejecutivo federal deberá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, un monto suficiente para cubrir y garantizar la entrega del apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia, a fin de cumplir con las obligaciones contraídas por el Ejecutivo federal en los términos de esta Ley.

**Artículo 26.** La Cámara de Diputados deberá aprobar en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, el monto suficiente para hacer efectivo el cumplimiento del apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia, sin afectar las obligaciones contraídas por el gobierno federal en los términos de esta Ley.

### Capítulo IV De la Vigilancia

**Artículo 27.** La Secretaría de Desarrollo Social podrá realizar en todo momento visitas domiciliarias a las madres solteras jefas de familia para la verificación de su cumplimiento.

**Artículo 28.** El personal que realice estas visitas deberá contar con una identificación oficial expedida por la Secre-

taría de Desarrollo Social, la que deberá mostrar a la madre soltera jefa de familia, al momento de la visita.

**Artículo 29.** Las visitas que realice el personal de la Secretaría de Desarrollo Social tendrán como objeto verificar que el apoyo económico mensual haya sido entregado a las madres solteras jefas de familia inscritas en el padrón único, según lo disponga el propio Reglamento.

### Título Tercero De las Responsabilidades de los Servidores Públicos

#### Capítulo Único

**Artículo 30.** Los servidores públicos responsables de la aplicación de los procedimientos de la presente Ley, deberán cumplir sus actividades observando los principios de respeto a la dignidad humana, imparcialidad, igualdad, apego a derecho y veracidad.

**Artículo 31.** Los servidores públicos responsables de la ejecución de la presente Ley, tendrán las obligaciones siguientes:

I. Colocar a la vista del público los requisitos, derechos, obligaciones y procedimientos para acceder al disfrute del apoyo económico mensual;

II. Manejar bajo reserva y confidencialmente los datos personales que proporcionen las madres solteras jefas de familia;

III. Abstenerse de condicionar el otorgamiento del apoyo económico mensual a las madres solteras jefas de familia que cumplan con los requisitos que dispone esta Ley, y demás disposiciones aplicables;

IV. Abstenerse de emplear la entrega del apoyo económico mensual para hacer proselitismo a favor de un partido político, de un candidato, precandidato o personal; y

V. Las demás que prevean otros ordenamientos aplicables.

**Artículo 32.** Ningún servidor público podrá disponer para sí o para otro del apoyo económico, ni contrariar las obligaciones señaladas en el artículo anterior, so pena de incurrir en responsabilidad penal y administrativa.

### Transitorios

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

**Segundo.** El titular del Ejecutivo federal emitirá el Reglamento de la Ley dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

#### Notas:

1 **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).** *Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos.* México, Inegi, 2011.

2 *Ibidem.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de febrero de 2013.— Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 218 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Yesenia Nolasco Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Yesenia Nolasco Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracción II, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de lo siguiente:

#### Problemática

El alcoholismo es un problema social fuertemente arraigado en nuestro país y en un universo amplio a nivel mundial.

El consumo de alcohol es una práctica devenida de hace muchos años, pero con dos vertientes, la primera marca una tendencia de consumo moderado, siendo ésta una práctica social aceptada y sin consecuencias, y la segunda que se caracteriza por un consumo en exceso y sin medida, mismo que genera problemas de salud, económicos, familiares y sociales.

El problema del abuso de bebidas embriagantes y, el incremento de sus efectos, resultó en la aplicación en el año de 1996, de una Base Global de Datos, a cargo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el objetivo de que se proveyera de información estadística actualizada a las naciones miembros.

Los problemas causados por el abuso en el consumo de bebidas embriagantes se manifiestan en la pérdida de capacidades, en la degradación del estado de salud, en conductas antisociales y en el incremento de los índices de accidentes y muertes.

Existe una preocupación permanente y creciente por el incremento en el uso de sustancias adictivas, como el caso del alcohol, convirtiéndose ya en materia de salud pública.

#### Argumentación

La necesidad de información acerca de este creciente problema de salud, permitió desarrollar en México el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (Sisvea), en el año de 1990.

En el año de 1994 el Sisvea quedó incorporado al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, a través de la Norma Oficial Mexicana NOM 017-SSA2-1994, lo que permitió contar con información de primera mano, fidedigna y actualizada.

Para el año 2010 el Sisvea, reportó que el 54.6 por ciento de las mujeres que acudieron al instituto, se iniciaron en el uso de drogas a través del consumo de Alcohol.

Del total de los 32 centros de tratamiento a nivel nacional, que reporta el organismo ya citado, se obtuvieron datos muy interesantes, donde el alcohol fue la droga de inicio más enunciada con el 49 por ciento, seguida del tabaco y la marihuana, con 18 y 17 por ciento respectivamente, siendo en su mayoría hombres, con un 89 por ciento, los que acudieron a los centros.

Las personas del sexo masculino mayores de 35 años manifestaron el alcohol como la droga de mayor impacto, lo que representa un 55 por ciento dentro de ese rango de edad.

El mismo organismo dispone que del 100 por ciento de las personas que tienen como droga de inicio el alcohol, el 60.1 por ciento utiliza una segunda droga y, el 59.3 por ciento una tercera.

El Presidente del Colegio Mexicano de Obesidad y Nutrición, Manuel Mirabent González Jáuregui, indicó que el alcoholismo ocupa el cuarto lugar de las diez principales causas que generan alguna discapacidad.

Según una investigación del doctor Luis Alfonso Berruecos Villalobos:

- Más del 13 por ciento de la población presenta síndrome de dependencia al alcohol.
- 12.5 por ciento son hombres y 0.6 por ciento son mujeres entre 18 y 65 años de edad.
- El alcoholismo es el principal causante de accidentes con un 70 por ciento.
- El 80 por ciento de los divorcios están asociados al alcoholismo.
- El 60 por ciento de los suicidios se vinculan con el alcoholismo.
- El 38 por ciento de los homicidios en el país son cometidos por personas que se encuentran bajo los efectos del alcohol.

En su momento quien fuese el Secretario de Salud Federal, José Ángel Córdoba Villalobos, expuso que 9 por ciento del total de enfermedades en México son producidas por el alcohol, catalogándola como una enfermedad que se sitúa en el tercer sitio dentro de las principales causas de muerte.

Dentro de los principales efectos nocivos para la salud se encuentran:

- Enfermedades del Hígado, órgano encargado de metabolizar esa bebida con el propósito de eliminar las toxinas que este produce en la sangre.

- Pancreatitis, como consecuencia de la inflamación del páncreas por el exceso en el consumo de alcohol.

- Depresión, el alcoholismo favorece el aislamiento social del enfermo.

- Efectos negativos sobre el sistema nervioso central y periférico, daños muchas veces irreparables, manifestándose como pérdida de la memoria, alucinaciones, coordinación deficiente, temblores, ansiedad, agresividad, delirios y hasta demencia.

Un punto sensible es el tamaño en el número de consultas que da el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que según la Secretaría de Salud, asciende a 1000 casos semanales derivados por intoxicación etílica.

Otro factor a considerar son los accidentes automovilísticos, los cuáles significan una erogación de 120 mil millones de pesos para la Secretaría de Salud, para cubrir atención y tratamiento.

El Consejo Nacional Para la Prevención de Accidentes (CONAPRA), informa que en nuestro país mueren 24 000 personas al año por accidentes vehiculares, de los cuales el 28 por ciento son jóvenes de entre 15 y 29 años, convirtiéndose en la primera causa de muerte dentro del grupo de niños y jóvenes.

El margen de consumo de alcohol, relacionado a las estadísticas anteriores, es del 40 al 60 por ciento.

Las muertes tienen dos vertientes, aquellas por accidentes vehiculares y, las que se dan por atropellamiento.

En respuesta a las estadísticas anteriores, en el mes de Mayo del año 2011, México se sumó a la propuesta de iniciativa, Decenio de Acción para la Seguridad Vial, propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante la cual, se quiere alcanzar el objetivo de reducir en un 50 por ciento el número de muertes y discapacidades surgidas por accidentes de tránsito.

Mención aparte merece la población indígena que, siendo ya por omisión y abandono, un sector relegado y vulnerable, no escapa a los efectos del consumo irresponsable del alcohol; los pueblos indígenas son de por sí, un sector en donde el elevar los índices de calidad en la salud es materia pendiente.

El alcoholismo es el tipo de adicción más común asociado a los pueblos indígenas, así lo da a conocer una investigación de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), dirigida por el investigador Luis Berruecos Villalobos, quien destacó que en las comunidades indígenas un 47 por ciento de los hombres son alcohólicos y un 32 por ciento de las mujeres.

México es un país que mantiene un gran avance en datos sólidos y estadísticos, podría decirse que a nivel de Latinoamérica está a la vanguardia, pero a pesar de contar con un esquema muy avanzado en este ámbito, la tarea en prevención deja un gran abismo.

Es discordante que se cuente con datos muy nuevos en el área urbana, pero se carezca de certeza en los datos del área rural.

En términos generales es importante señalar que en nuestro país, se estima que existen más de 2 millones 600 mil personas, en el rango de edad de 12 a 45 años, que no cuentan con los medios para acceder a un tratamiento médico contra la adicción al alcohol.

Estas cifras alarmantes han generado que se tomen medidas preventivas contra el abuso en el consumo de alcohol y así resarcir sus efectos.

Las medidas que se han adoptado consisten en la aplicación de leyes más duras y normas más acordes a la realidad actual. Nuestro país, siendo una nación vulnerable al consumo de bebidas alcohólicas, tiene el deber moral de perfeccionar la legislación vigente como medida precautoria.

México a través de su legislación debe apegarse a la resolución del año 2010 de la Asamblea Mundial de la Salud, aplicando estrategias que reduzcan el uso en exceso del alcohol y así fortalecer el sistema de salud, como respuesta a los problemas generados por esta adicción.

### Fundamento legal

La iniciativa en comento se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por tanto y en atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara la presente Iniciativa con proyecto de:

### Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 218 Capítulo III, Título Décimo Segundo, de la Ley General de Salud

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 218 Capítulo III Título Décimo Segundo de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 218.-** Toda bebida alcohólica, deberá ostentar en los envases, alguna de las siguientes leyendas: “bebe con moderación”, “el abuso en el consumo de este producto es nocivo para la salud”, “si tomas, no manejes”, “prohibida su venta a menores de edad”, escrito con letra fácilmente legible, en colores contrastantes y sin que se invoque o se haga referencia a alguna disposición legal.

La Secretaría de Salud, en su caso, publicará en el **Diario Oficial de la Federación** el acuerdo mediante el cual podrán establecerse otras leyendas precautorias, así como las disposiciones para su aplicación y utilización.

### 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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 12 días del mes de febrero de 2013.— Diputada Yesenia Nolasco Ramírez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

---

### ARTICULO 18 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Joaquina Navarrete Contreras, del Grupo Parlamentario del PRD

Joaquina Navarrete Contreras, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Di-

putados, somete a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando “la cultura, el arte, el conocimiento de la literatura, la comunicación, los valores éticos y cívicos, los derechos humanos y el trabajo que realicen los internos será remunerado de acuerdo con las leyes vigentes y será también como un medio para contribuir en el sostenimiento de su familia”, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El sistema penitenciario mexicano ha tenido importantes modificaciones, en especial el referente al trato que se debe dar a los sentenciados y reclusos en los centros de reinserción social.

Los adolescentes y los jóvenes se encuentran en etapas de su vida que requieren una atención especial para completar su formación cultural y en algunos casos despertar sus cualidades artísticas y culturales, pero sobre todo, debe lograrse una conciencia suficiente para valorar los principios de la vida en la comunidad y sus reglas de comportamiento moral y cívico.

El conocimiento sobre los principios que rigen la vida social y las reglas que esta nos ha construido para el buen vivir de los ciudadanos, se combina con el conocimiento de la historia y la construcción de nuestras normas fundamentales. Conocer la Constitución General y su historia, así como los valores culturales que componen a nuestra nación, debe ir en complemento obligatorio de la enseñanza de las ciencias, las artes, el deporte, los derechos humanos y la obtención de los grados académicos que pueden ser truncados con un resolución judicial o con la espera de ella. Tampoco hay una referencia precisa al trabajo que deben

realizar los internos y que éste sea debidamente remunerado.

Nuestra preocupación son los jóvenes que tienen una larga vida por delante, suficiente para su formación como seres humanos. Para ello, un estado de reclusión no debe ser visto como un medio impositivo, a través de la violencia, sino como una ayuda para la adquisición del conocimiento que le ha quedado truncado.

En México hay 5 centros federales de readaptación social, un centro federal de rehabilitación psicosocial, 53 centros de tratamiento para menores, 331 centros estatales de readaptación social, 10 centros federales de readaptación social en el Distrito Federal y 95 centros municipales de readaptación social. Hasta abril de 2008 había 217 mil 457 internos; y en los 53 centros de menores, 14 mil 213 internos, de ellos 4 mil 502 de 15 a 17 años de edad y 7 mil 642 de 12 a 1 años de edad, según el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo. De éstos, el INEA atiende a 36 mil 127 jóvenes, con estudiantes entre los 13 a los 75 años de edad y con una inversión de tiempo de 3 a 20 horas a la semana.

Sin embargo, no hay estudios sobre la educación deportiva, artística, cultural, y mucho menos existen datos sobre la impartición de enseñanza especializada, para los reos que así la requieran.

Según la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Ciudad de México, el número total de reos hasta el 12 de enero de 2006 era de 31 mil 486.

La Nation Master’s World Chart proporciona la información hasta abril de 2006 de que México ocupa el lugar número 9 en número de prisioneros, con un total de 172 mil 888, como lo muestra el siguiente cuadro:

Rank	Countries	Amount
# 1	 <u>United States:</u>	2,019,234 prisoners
# 2	 <u>China:</u>	1,549,000 prisoners
# 3	 <u>Russia:</u>	846,967 prisoners
# 4	 <u>India:</u>	313,635 prisoners
# 5	 <u>Brazil:</u>	308,304 prisoners
# 6	 <u>Thailand:</u>	213,815 prisoners
# 7	 <u>Ukraine:</u>	198,386 prisoners
# 8	 <u>South Africa:</u>	181,944 prisoners
# 9	 <u>Mexico:</u>	172,888 prisoners

La Secretaría de Seguridad Pública federal, respecto al sistema penitenciario federal, ha publicado que a febrero de 2011 “la población penitenciaria total asciende a 229 mil 426 internos, de los cuales 4.52 por ciento son mujeres. Del total, 80.28 por ciento corresponden al fuero común y el restante 19.72 por ciento al federal”. Muchos de los centros penitenciarios estatales gran parte de su población está constituida por reclusos del fuero federal.

“Existen 8 centros federales con una capacidad de 13 mil 214 internos; 10 dependientes del Distrito Federal con capacidad de 22 mil 577; 320 estatales, para 143 mil 522 internos y 92 municipales para 3 mil 603 reclusos. El total de centros es de 429 y su capacidad total es de 182 mil 905 internos. En 195 de estos centros existe sobrepoblación y de ellos 48 albergan población penitenciaria del fuero común y los restantes 148 tienen tanto población federal como del fuero común. La cifra total de sobrepoblación es de 40 mil 42 lugares.”

SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL  
CENTROS DE RECLUSIÓN

	NÚMERO		CAPACIDAD	
	2007	2011	2007	2011
Gobierno Federal	6	11*	6 192	14,746
Gobierno del Distrito Federal	10	10	18 340	22,577
Gobiernos Estatales	336	319	135 978	144,195
Gobiernos Municipales	95	91	3 357	4,043
			Total 431	185,561

**Fuente:** Prevención y Readaptación Social, primer informe de 2007 y quinto de 2011

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1152049//archivo>

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1152053//archivo>

La SSP agrega: “En el ámbito internacional, México es uno de los países con mayor porcentaje de reclusos, ya que se tiene una tasa promedio de 207 reclusos por cada 100 mil habitantes, mientras que Estados Unidos, que ostenta el primer lugar en este rubro, cuenta con 756 reclusos por cada cien mil habitantes. El promedio internacional es de 145 reclusos por cada 100 mil habitantes [véase *Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias*, Efrén Arellano Trejo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo número 104, febrero de 2011, página 3]”.

## SISTEMA NACIONAL PENITENCIARIO, 2000-2007

Concepto	Datos anuales							Enero-Junio		
	Observado							2006	2007	Variación %
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
<b>Infraestructura penitenciaria</b>										
Centros penitenciarios existentes	444	446	448	449	454	455	454	455	447	-1.8
Total de espacios disponibles	121 135	134 567	140 415	147 809	154 825	159 628	164 929	158 945	163 867	3.1
<b>Población penitenciaria</b>	<b>154 765</b>	<b>165 687</b>	<b>172 888</b>	<b>182 530</b>	<b>193 889</b>	<b>205 821</b>	<b>210 140</b>	<b>212 744</b>	<b>216 845</b>	<b>1.9</b>
- Fuero federal	41 647	44 594	47 776	49 160	49 618	51 471	49 217	51 523	50 450	-2.1
- Fuero común	113 118	121 093	125 112	133 370	144 271	154 350	160 923	161 221	166 395	3.2
Sobrepoblación (%) <sup>1/</sup>	27.8	23.1	23.1	23.5	25.2	28.9	27.4	33.8	32.3	-1.5
<b>Internos procesados</b>	<b>63 724</b>	<b>71 501</b>	<b>73 685</b>	<b>80 134</b>	<b>80 661</b>	<b>87 844</b>	<b>89 601</b>	<b>92 265</b>	<b>92 381</b>	<b>0.1</b>
- Fuero federal	11 917	13 089	13 594	15 675	15 527	18 082	18 048	18 884	18 496	-2.1
- Fuero común	51 807	58 412	60 091	64 459	65 134	69 762	71 553	73 381	73 885	0.7
<b>Internos sentenciados</b>	<b>91 041</b>	<b>94 186</b>	<b>99 203</b>	<b>102 396</b>	<b>113 228</b>	<b>117 977</b>	<b>120 539</b>	<b>120 479</b>	<b>124 464</b>	<b>3.3</b>
- Fuero federal	29 730	31 505	34 182	33 485	34 091	33 389	31 169	32 639	31 954	-2.1
- Fuero común	61 311	62 681	65 021	68 911	79 137	84 588	89 370	87 840	92 510	5.3
<b>Colonia Penal Federal de Islas Marías</b>										
Internos cumpliendo sentencia	1 858	1 670	1 504	997	649	986	915	694	804	15.9

1/ Internos procesados y sentenciados respecto a los espacios disponibles.

p/ Datos correspondientes al mes de junio.

FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública y Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL  
2006-2011 P/

Concepto	Datos anuales observados					Datos parciales
	2006	2007	2008	2009	2010	2011 P/
<b>Infraestructura penitenciaria</b>						
Centros penitenciarios existentes	454	445	438	431	429	431
Total de espacios disponibles	164,929	165,970	171,437	173,060	181,876	185,561
<b>Población penitenciaria</b>	<b>210,140</b>	<b>212,841</b>	<b>219,754</b>	<b>224,749</b>	<b>219,027</b>	<b>227,671</b>
- Fuero federal	49,217	48,566	49,918	51,369	43,622	46,432
- Fuero común	160,923	164,275	169,836	173,380	175,405	181,239
Sobrepoblación (%) <sup>1/</sup>	27.4	28.2	28.2	29.9	20.4	22.7
<b>Internos procesados</b>	<b>89,601</b>	<b>88,136</b>	<b>88,935</b>	<b>92,311</b>	<b>91,297</b>	<b>99,297</b>
- Fuero federal	18,048	17,418	19,373	22,089	21,920	24,525
- Fuero común	71,553	70,718	69,562	70,222	69,377	74,772
<b>Internos sentenciados</b>	<b>120,539</b>	<b>124,705</b>	<b>130,819</b>	<b>132,438</b>	<b>127,730</b>	<b>128,374</b>
- Fuero federal	31,169	31,148	30,545	29,280	21,702	21,907
- Fuero común	89,370	93,557	100,274	103,158	106,028	106,467
<b>Complejo Penitenciario Islas Marías</b>						
Internos cumpliendo sentencia	915	1,137	1,006	1,354	5,527	5,085

1/ Internos sujetos a proceso y sentenciados respecto a los espacios disponibles.

p/ Datos correspondientes a julio de 2011. No se ha recibido la estadística actualizada del estado de Puebla. Se incluye la correspondiente al mes de abril de 2011, fecha de su último envío de información. Tampoco se ha recibido la estadística actualizada del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla del Distrito Federal. Se incluye la correspondiente a mayo de 2011, fecha de su último envío de información.

FUENTE: SSP. Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

## Sobrepoblación y concentración poblacional

Las celdas llegan a medir 3.5 por 4.5 metros cuadrados, y conviven hasta más de 40 hombres. Casi la mitad de los internos no están sentenciados, y quienes por errores de la justicia caen en las cárceles, empiezan a delinquir ahí. A otros les llega el “usted disculpe... está libre”, después de dos o tres años perdidos.

Continuando con la información de la SSP, tenemos

- A julio de 2011 la sobrepoblación penitenciaria nacional fue de 22.7 por ciento, lo que representa un déficit de 42 mil 110 espacios. Cabe destacar que este déficit es menor en 7.2 por ciento que el existente en julio de 2010.

- 27 instalaciones penitenciarias del país, 6.3 por ciento de la infraestructura, concentran 50.1 por ciento de la población penitenciaria nacional. Estos 27 centros tienen una sobrepoblación en conjunto de 59.9 por ciento, muy superior a la de todo el sistema.

- Baja California, Distrito Federal, Jalisco, estado de México, Sonora y Puebla concentran a 49.5 por ciento de la población penitenciaria del país.

- Se registraron 887 incidencias en el sistema penitenciario del país que involucran a 5 mil 179 internos: 3 mil 269 en motines, 922 en riñas, 316 decesos, 320 en fugas, 52 homicidios, 83 suicidios, 60 en agresiones a terceros, 107 en huelgas de hambre, 11 en intentos de suicidio, 14 en autoagresiones, 10 en intentos de fuga, 8 en intentos de homicidio y 7 en violaciones.

La seguridad en los centros penitenciarios y sus deficiencias tiene muchas historias de fugas, que van “desde el uso de un helicóptero o la salida escondido en un carrito de ropa de lavandería, pasando por la salida de propio pie por la entrada principal, o las fugas masivas logradas por medio de “rescates”... pero siempre se hace evidente la complicidad de las autoridades penitenciarias.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución 01/08, aprobó “Los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas”, y reconoce “el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente, y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral” y que

“las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad”.

El mismo documento define privación de libertad como “cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas”.

Y recomienda un trato humano, igualdad y no discriminación, además, “tendrán derecho a la educación ... y tomará en cuenta la diversidad cultural y sus necesidades especiales, enseñanza primaria o básica ... promoverán... la enseñanza secundaria, técnica, profesional y superior, igualmente accesible para todos, según sus capacidades y aptitudes (y los reclusos) ... dispondrán de bibliotecas, con suficientes libros, periódicos y revistas educativas, con equipos y tecnología apropiada, según los recursos disponibles (y) participar en actividades culturales, deportivas, sociales, y a tener oportunidades de esparcimiento sano y constructivo” (<http://portal.oas.org/es/cidh/ppl/actividades/principiosybp.asp>).

La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas tiene como uno de sus mandatos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “realizar actividades de promoción y educación en materia de derechos humanos aplicable a las personas privadas de libertad, con énfasis en la protección de los derechos y garantías fundamentales de las personas detenidas y sus familias; sobre los deberes y prohibiciones de las autoridades carcelarias; y sobre las reglas internacionales aplicables al

uso de la fuerza y armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”

(<http://www.cidh.org/PRIVADAS/mandato.htm#Don%20Rodrigo%20Escobar%20Gil>)

El relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad realizó una visita de observación a México del 6 al 11 de agosto de 2007. La visita tenía entre sus objetivos el de verificar la situación de las personas privadas de libertad en algunas cárceles de México. La delegación estuvo en el Distrito Federal y en Oaxaca y visitó el reclusorio preventivo varonil Oriente, el centro de readaptación social Santiaguillo, el centro federal de readaptación social Altiplano, la cárcel de Tlaxiaco y la cárcel de Ixcotel. La visita fue anunciada a través del comunicado de prensa 41/07: El presidente de la CIDH visita México; durante la visita se emitió el comunicado 43/07: Presidente de la CIDH se reúne con presidente en México; y al finalizar la misma se publicó el comunicado 45/07: Presidente de la CIDH urge a investigar los hechos de violencia en Oaxaca.

En México, los reclusos no cuentan con procesos de readaptación y reinserción en la sociedad, pues el trabajo y la capacitación para este y la educación, hasta ahora son opacativos. El modelo de política criminal ha demostrado ser erróneo, pues se basa en la prisión y el endurecimiento de las penas y no por la educación, la cultura y el trabajo, sobre todo porque el gasto no se ve como una inversión para la rehabilitación, sino como una simple erogación, que no tiene frutos. El incremento de la criminalidad, resultado de la persecución desmedida de supuestos delincuentes, que en una gran cantidad son chivos expiatorios, resultado de la guerra desatada por la anterior administración federal, incrementó fuertemente la población en los reclusorios y por tanto el hacinamiento. Es evidente que se requieren verdaderas medidas para reducir estos males y optar por un Nuevo sistema, más humano y social, basado en la educación y la cultura.

Muchos analistas y quienes han estado ahí, coinciden en que “los reclusorios son como escuelas del crimen”.

En una cárcel mexicana, los reos pasan de consumir la marihuana y el alcohol a la cocaína o heroína. Otros realizan delitos como robos, extorsiones, motines, evasiones y secuestros virtuales. Ahí se educan para perfeccionar costumbres y cometer con mayor precisión los delitos.

En los penales mexicanos por cualquier cosa se cobra, “desde un vaso de agua hasta el papel higiénico; por un permiso para ir al baño, o la renta de celulares, y en caso de que algún interno no pague es sancionado con una paliza y amenazas que alcanzan a su familia...” Unos, los que no tienen dinero para pagar una celda individual, y que son la mayoría, viven en la miseria, los “adinerados” cuentan con televisión, hornos de microondas, celular, radio, gimnasios, bebidas embriagantes, armas, drogas, sexo y sirvientes, y se convierten en el centro del clientelismo, que es un paso para adquirir el poder interno.

<http://suite101.net/article/crceles-en-mexico-a11090#axzz2FFHxjF5U>

<http://suite101.net/article/crceles-en-mexico-a11090#ixzz2FFf0tZEz>

### Capacitación para el trabajo

Una investigación en los reclusorios del Distrito Federal arrojan datos preocupantes: todos los internos sujetos al sistema privativo de la libertad tienen derecho a recibir capacitación para el trabajo. Sin embargo, ésta se ofrece en materias complementarias al desarrollo de habilidades técnicas que no son apropiadas.

En los reclusorios preventivos varoniles, un buen número de internos se dedica a la compostura de relojes y de calzado, a la pintura y al arenado; mientras que en los centros femeniles se realizan trabajos de cultura de belleza, rafia, fieltro, popotillo, pintura textil, repujado y papel maché.

Ante tal situación, no se cumplen los procesos de organización, producción, operación, desarrollo, supervisión, fomento y comercialización que debería establecer la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

La CDHDF considera que en los centros de reclusión capitalinos existe la posibilidad de ofrecer capacitación para el trabajo a la población internada. Se cuenta con naves industriales (en algunos casos con maquinaria útil) pero sobre todo existe la mano de obra de los internos que carecen de un oficio. Si bien durante cuatro de cada siete días los internos pueden encontrarse con su familia en el reclusorio, el resto pueden dedicarlo al trabajo remunerado o a la capacitación.

El número ocho de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU menciona que uno de los objetivos de la readaptación social es que, mediante actividades remuneradas y útiles, se permita a la persona privada de su libertad contribuir al sustento económico de su familia y al propio, así como facilitarle la reinserción al mercado laboral del país una vez que esté en libertad.

Durante 2003 y 2004, la CDHDF recibió quejas contra violaciones de los derechos de los trabajadores, negativa de acceso al trabajo y la falta de oportunidades para el mismo, así como quejas por retención y reducción injustificada de salario, o bien por falta de pago, no obstante que, en muchos casos, se trata de su única fuente de ingresos y sustento de vida para la familia.

Otra de las irregularidades denunciadas es que, de manera repentina y sin fundamento, los internos son cambiados o suspendidos de las comisiones asignadas.

Respecto a la negativa de acceso al trabajo, las quejas presentadas en la CDHDF indicaban que los reclusos pierden el empleo al ser enviados a los dormitorios de protección o de castigo, ya que la permanencia en ellos puede variar entre días o años.

Mientras 44 por ciento de la población en reclusión lleva a cabo alguna actividad laboral, 64 por ciento realiza funciones fuera del marco institucional, es decir, trabaja para otros internos, lo que le garantiza un ingreso para enfrentar la vida en el penal. La corrupción, la extorsión y la inadecuada administración del trabajo penitenciario son los factores determinantes de tal irregularidad.

La CDHDF ha observado que el sistema penitenciario capitalino ni siquiera puede ofrecer a la población una fuente de trabajo digna y bien remunerada. Por lo tanto, al no haber oferta, no hay condiciones para que las autoridades concluyan que los internos e internas no trabajen por falta de interés. Es impensable convertir el trabajo en una obligación no hay ni la infraestructura ni los convenios ni los recursos para sostener esta actividad. El trabajo no es un privilegio que las autoridades penitenciarias otorgan, sino un mandamiento legal que forma parte del tratamiento que debe proporcionarse a los internos.

Todo trabajo requiere una remuneración justa, pero además el derecho al trabajo es parte de la condición humana, pero al trabajo, a su vez no puede ser obligado.

En él ubicamos, en donde la Comisión Interamericana cuenta el principio XIV sobre el tema del trabajo en reclusión y dice:

Toda persona privada de libertad tendrá derecho a trabajar, a tener oportunidades efectivas de trabajo, y a recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello, de acuerdo con sus capacidades físicas y mentales, a fin de promover la reforma, rehabilitación y readaptación social de los condenados, estimular e incentivar la cultura del trabajo, y combatir el ocio en los lugares de privación de libertad. En ningún caso el trabajo tendrá carácter aflictivo.

En los reclusorios mexicanos, los talleres o, en su caso, de herramientas y materiales necesarios son muy escasos, así como el personal técnico para capacitar a los internos. A pesar de que la educación y el trabajo son el principal instrumento para la consecución de la reinserción social, no se cuenta con esta base fundamental.

Por ello se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona el quinto párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 18.**

...

El sistema penitenciario se organizara' sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte, la cultura, el arte, el conocimiento de la literatura, la comunicación, los valores éticos y cívicos y los derechos humanos, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los que para él prevé la ley. El trabajo que realicen los internos será remunerado, de acuerdo las leyes vigentes, y será considerado también, como un medio para contribuir en el sostenimiento de su familia. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

### Transitorios

**Primero.** La producción de bienes en los reclusorios se organizará de acuerdo con la cultura y los niveles de capacitación de los internos. Se emitirá una ley sobre el trabajo de los internos en los reclusorios del país, en un plazo de 180 días.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan las contenidas en el presente decreto.

**Tercero.** 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 12 de febrero de 2013.— Diputada Joaquina Navarrete Contreras (rúbrica).»

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

---

#### CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

---

«Iniciativa que reforma los artículos 38 y 233 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo de Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por Ricardo Monreal Ávila, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman el inciso p), del artículo 38, así como el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del siguiente.

#### Planteamiento del problema

Las instituciones fundamentales del Estado mexicano deben perfeccionarse y las de naturaleza electoral no pueden ser la excepción.

Esta circunstancia, nos obliga a reflexionar qué tan sólidos son en nuestros ordenamientos jurídicos y jurisprudencias, los principios rectores del sistema electoral, como los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como la medida en que se cumple el sufragio universal, libre secreto y directo.

Abordamos en esta oportunidad, el tema de la certeza, por considerarlo sustancial ya que sin verdad no se puede llegar a la legalidad.

El principio de certeza en el entorno electoral mexicano es un dogma plasmado desde la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pasando por las declaraciones de principios, programas de acción y estatutos de los partidos políticos, sin olvidar la definitiva jurisprudencia.

En relación con el tema en estudio, a continuación estableceremos algunos preceptos que refieren el principio de certeza. En el derecho electoral se plantea la aplicación de ciertos criterios fundamentales u orientaciones esenciales que son denominados los principios rectores de la función estatal electoral que derivan del propio texto constitucional en su artículo 41, Base V, que a la letra dicta:

Artículo 41...

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

De la misma forma, el artículo 116, fracción IV, inciso b), del ordenamiento citado, precisa:

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

...

Para Azúa Reyes, “la certeza jurídica consiste en un estado subjetivo del gobernado, que conoce (bien sea por información o captación intuitiva que le otorga su convivencia con el ambiente general) sus posibilidades de actuar, sus limitaciones en la conducta y las consecuencias que el derecho establece, tanto en el caso de actuar dentro de ese ámbito, como en el de traspasarlo”.<sup>1</sup>

Respecto al principio de certeza, Flavio Galván Rivera señala que “el significado de este principio radica en que la acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables. De esta forma, la certeza se convierte en supuesto obligado de la democracia. Este principio constitucional abarca toda la actuación del Instituto, razón por la cual resulta evidente que (...) atiende no sólo a los resultados, implica la realización periódica, permanente y regular de los procesos que permitan la renovación democrática de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.<sup>2</sup>

Orozco Henríquez afirma que el principio de certeza “consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, que permite que todos los participantes en el proceso electoral, conozcan con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación las autoridades electorales”.

En estos términos, algunos glosarios y diccionarios de la materia electoral definen a la certeza como “el deber de los funcionarios electorales de conducirse de forma institucional, sin ocultamientos ni dobles procederes, toda vez que sus actos y función comicial debe ser clara, confiable y verificable”.<sup>3</sup> O bien como un principio rector de la función electoral que según el Diccionario de la Real Academia Española es un sustantivo femenino que alude al conocimien-

to seguro y claro de un hecho conocible. Entonces, la certeza implica que tanto la actuación de la autoridad electoral como los procedimientos electorales debe ser verificables, fidedignos y confiables, de tal modo que los ciudadanos y entes políticos no tengan duda sobre estos aspectos.

Sin embargo, como la mayoría de los dogmas, y la certeza en este sentido no es la excepción, son aceptados pero muy poco practicados, en una sociedad cada vez más indiferente a la sincronía entre norma y conducta. Esto tiene efectos reales, es vigente porque se trata, cuando la enmarcamos en materia electoral, de la vida cívica de los ciudadanos que se postulan para alcanzar un cargo de elección popular.

Nadie, al menos públicamente, se opone al principio de certeza, pero estudiarlo, abre una caja de Pandora que lo coloca, en el mejor de los casos, en el ojo de la discusión gnoseológica, pero en mayoría de ellos se abandona sin resolverlo.

En efecto, el principio de certeza en materia electoral, no se encuentra vinculado con las campañas electorales que practican los ciudadanos postulados por los partidos políticos para integrar el poder público, por ende, los ofrecimientos y promesas de la mayoría de los candidatos, caen en lo absurdo, al no encontrarse sustentadas en estudios reales de viabilidad de las propuestas o, en la gran mayoría de las ocasiones, son simplemente olvidadas; situación además que afecta las características constitucionales del sufragio, en especial a la libertad en su emisión.

Como legisladores tenemos la obligación de dotar a la ley de mecanismos efectivos para controlar este mal de la política y asegurarnos de que el ejercicio de la misma, se acerque cada vez más al ideal de honradez y rectitud que la ciudadanía reclama; sobre todo protegiendo el marco constitucional de su trasgresión por vacío legal.

Muchas pueden ser las razones y pocas las disculpas para explicar los exiguos resultados obtenidos frente a las promesas ofrecidas en las campañas electorales, pero es indudable que estos vicios deben ser erradicados, para fortalecer las instituciones fundamentales del Estado mexicano.

Para erradicar estas prácticas, es necesario reformar el sistema administrativo sancionador en materia electoral, atendiendo a la necesidad de imposición de penas como una medida cautelar, o en su defecto, como un mecanismo de sanción ante la inobservancia de la norma, para ajustar de

este modo el actuar tanto de candidatos como de partidos políticos al momento de asumir sus compromisos y promesas de campaña.

Por ende, se propone la incorporación de un nuevo mecanismo de control para garantizar el pleno ejercicio los derechos políticos por excelencia, mismos que la mayoría de las constituciones democráticas engloban en el derecho a votar y ser votado, para participar en la integración del poder público.

Para lograr estos fines, conviene tomar en cuenta que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador en materia electoral.

### Argumentación

Considerando que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.

Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor

envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*.

Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Bajo esta tesis, la acción primordial para erradicar la vulneración al principio de certeza por parte de los candidatos y los partidos políticos al momento de asumir compromisos y promesas de campaña, es, establecer la obligación a los institutos políticos para que vigilen que los compromisos y promesas de campaña que asuman los candidatos que postulen en los procesos electorales, se en-

cuentren sustentadas en estudios de viabilidad, en los que se establezcan las medidas jurídicas, materiales y/o económicas para hacerlas posibles.

Estas disposiciones promueven que los partidos se comprometan solamente con aquellas cuestiones que se encuentran en el ámbito de sus posibilidades jurídicas y materiales, cuya regulación abona al fortalecimiento de nuestro régimen jurídico electoral.

### Fundamento legal

La presente Iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que reforman el inciso p), del artículo 38, así como el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

**Artículo Primero.** Se reforma el inciso p), del artículo 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) a o) ...

p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral; de asumir compromisos y o promesas de campaña en los que no se establezcan, las medidas o condiciones, jurídicas, materiales y o económicas, que sean necesarias para hacer posible su realización; de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución...

**Artículo Segundo.** Se reforma el numeral 2, del artículo 233, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### Artículo 233.

1. ...

2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse **de asumir compromisos y o promesas de campaña en los que no se establezcan las medidas, jurídicas, materiales y o económicas, que sean necesarias para hacer posible su realización; de formular** expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

3. ...

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Azúa Reyes, Sergio. *Los principios generales del derecho*. México, Porrúa, 2004, página 153.

2 Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. México, Porrúa, 2002, páginas 88-89.

3 Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. "Glosario Electoral". México, Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, 1999, página 47.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2013.— Diputados: Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.**

## LEY DE COORDINACION FISCAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 25, con una fracción IX, 47-A, 47-B y 47-C, a la Ley de Coordinación Fiscal para estimular el desarrollo de la cultura, que presentan las diputadas y los diputados Carla Guadalupe Reyes Montiel, Jessica Salazar Trejo, Arturo Cruz Ramírez, Ramón Montalvo Hernández y Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para quedar como sigue:

### Exposición de Motivos

Alrededor del mundo existes tres formas básicas para el financiamiento de la cultura, los cuales tienen sus pros y sus contras:

En la esfera del mercado, se paga un precio, prevalece el principio de igualdad, pero todo se mide en términos de dinero.

Por su parte, en la esfera pública, el gobierno proporciona subsidios basado en criterios que normalmente requieren de una evaluación burocrática y política, con lo cual la distribución de los recursos pierde independencia, objetividad, individualidad y racionalidad en la distribución, pero se gana en cuestiones tales como la solidaridad, la accesibilidad y la identidad nacional.

En una tercera, la intervención de las organizaciones de la sociedad civil se basa en principios como la generosidad, la confianza, y el amor al arte, principios que motivan a donar dinero, tiempo y esfuerzo llevan un amplio rango de valores para la obra de arte.

Los valores que caracterizan a las tres esferas de financiamiento pueden o no comprometer los valores artísticos.

Los artistas aprecian el financiamiento público porque les permite evitar los aspectos negativos del mercado, tales como el mercantilismo, la racionalidad y el anonimato. Cuando el mercado apoya al sector cultural, la preocupación es que los intereses comerciales prevalecerán y los méritos artísticos quedarán excluidos.

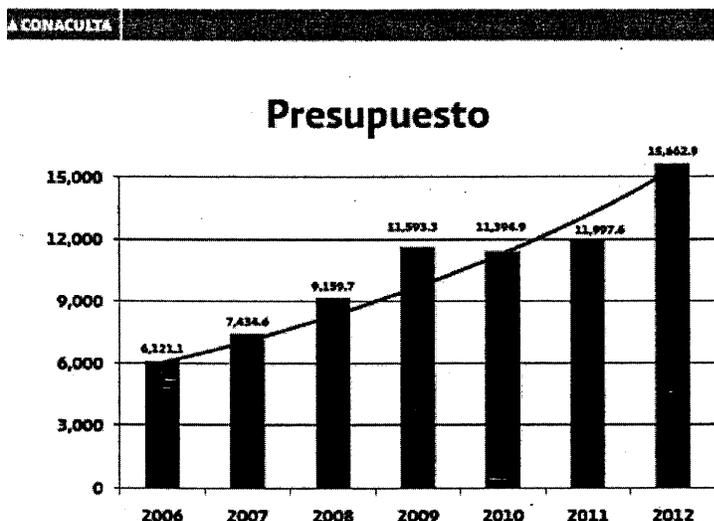
El apoyo del gobierno, a su vez, puede ser visto como una “inversión” con rendimientos sociales. Pero si el arte se convierte totalmente instrumental –por ejemplo, sólo se utiliza con fines educativos, sólo para la cohesión social o inclusión– el sector corre el riesgo de perder su contenido y características.

A la luz de las desventajas que caracterizan al financiamiento del mercado y del estado, se argumenta que el financiamiento por la sociedad civil es más acorde con los valores artísticos, pero ello también tiene su lado negativo, pues podría generar una especie de dependencia de la caridad.

En el caso de México, año tras año, durante el proceso de aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el debate y regateo por los recursos que vía subsidios, donativos y becas otorga la Federación a las entidades federativas y municipios, al Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a las organizaciones de la sociedad civil, para fines culturales, se convierte en una compleja negociación con las consecuentes inequidades, dislates y ausencia de transparencia en la distribución de los recursos y rendición de cuentas. Esta situación impide el desarrollo equitativo y de calidad del sector de la cultura.

Al igual que en México, en los países de la Unión Europea, el financiamiento de las artes y la cultura se realiza fundamentalmente mediante el apoyo directo del sector público a través de subsidios, donativos y premios.

En el último sexenio, el presupuesto federal para la cultura ha observado un importante crecimiento de casi el 100 por ciento. Sin embargo, resulta recomendable no sólo aumentar los montos, sino también promover su distribución equitativa entre las entidades federativas y municipios, y mejorar la calidad del gasto en la materia, además de realizar las reformas legislativas que permitan garantizar la estabilidad de los financiamientos para tales fines.



Para resolver una problemática similar a la planteada, a partir de 1997 se introdujeron en nuestro país los Fondos de Aportaciones Federales mediante la adición de un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal.

En razón de lo anterior, a fin de obviar la discusión de todos los años respecto las transferencias, subsidios y donativos federales en materia de cultura, se considera pertinente la creación de un fondo específico en la materia para los estados y municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, distribuidos de manera equitativa y transparente, mediante un fondo cuyo monto se determine, año con año, en el Presupuesto de Egreso de la Federación.

De esta manera, se propone adicionar los artículos 25, fracción IX; 47-A; 47-B; y 47-C, para crear el Fondo de Aportaciones Federales para la Cultura (Ramo 33).

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se presenta ante esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se adicionan los artículos 25, con una fracción IX; 47-A; 47-B; y 47-C, de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Único.** Se adicionan los artículos 25, con una fracción IX; 47-A; 47-B; y 47-C, de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

#### **Artículo 25. ...**

I. a VIII. ...

#### **IX. Fondo de Aportaciones para la Cultura.**

**Artículo 47-A.** El Fondo de Aportaciones para la Cultura se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

El Fondo de Aportaciones para la Cultura se distribuirá a razón del 25 por ciento para el estado y el resto se dividirá por partes iguales entre sus municipios. En el caso del Distrito Federal, el fondo se distribuirá a razón de 50 por ciento para el gobierno central y el resto se dividirá por partes iguales entre sus demarcaciones territoriales.

El fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los estados y el Distrito Federal por conducto de la federación y a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal a través de éstos, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo siguiente.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley.

**Artículo 47-B.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Cultura reciban los estados, el Distrito Federal, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de actividades culturales en los siguientes rubros:

- a) Producción, publicación, distribución o venta de libros y revistas, y en general de las artes literarias;
- b) Producción, publicación, distribución o venta de películas o video, o de música en audio o video, y en general de las artes visuales;
- c) Producción, publicación, distribución o venta de música en forma impresa o legible por equipos electrónicos;
- d) Producción de obras de teatro o danza, y en general de las artes escénicas;
- e) Construcción, mantenimiento y restauración de galerías de arte, museos y otros establecimientos semejantes;
- f) La utilización de las nuevas tecnologías y el desarrollo de bases de datos con el fin de mejorar el funcionamiento;
- g) La formación y desarrollo profesional de artistas y estudiantes de las artes; y
- h) El diseño de productos y la comercialización y distribución de bienes y servicios culturales.

Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal podrán disponer de hasta un 20 por ciento del total de recursos del fondo que les corresponda para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, con las dependencias o entidades similares de los estados y municipios o bien, en su caso, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Adicionalmente, los estados y municipios, el gobierno del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.

**Artículo 47-C.** En cualquier caso, los estados, los municipios, el gobierno del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, deberán:

- I. Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una de ellas, su ubicación, metas y beneficiarios;
- II. Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- III. Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- IV. Proporcionar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Cultural les sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados, y en el caso de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo harán a través del gobierno del Distrito Federal.
- V. Procurar que las obras que realicen con los recursos de los fondos sean compatibles con la preservación y protección de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, y el medio ambiente.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el primer día hábil de 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 14 de febrero de 2013.— Diputados: Carla Guadalupe Reyes Montiel, Jessica Salazar Trejo, Javier Salinas Narváez, Ramón Montalvo Hernández y Arturo Cruz Ramírez (rúbricas).»

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

## LEY DE COORDINACION FISCAL

«Iniciativa que reforma los artículos 2o., 6o. y 32-35 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Carlos Augusto Morales López, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

De manera reiterada en los trabajos que se han realizado en esta y otras legislaturas, diversos grupos parlamentarios y diputados en particular han presentando sendas iniciativas de reforma relacionadas con los recursos del Fondo General de Participaciones, en especial sobre el tema de los recursos que se destinan a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y a los municipios del país, incluyendo a las 16 delegaciones políticas de la capital de la república.

El objetivo de estas iniciativas se ha centrado en el tema del incremento el monto de dicho fondo, en el entendido de que, dando por hecho la necesidad de fortalecer las capacidades presupuestales y administrativas de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (DF), este incremento aporta recursos para descentralizar la acción del estado en temas tan importantes como la infraestructura social, la salud, seguridad pública y educación, entre otros.

Asimismo, otras iniciativas, incluyendo la que para tal efecto presentó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tenían el objetivo de integrar las demarcaciones territoriales del DF en la asignación de recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, del cual históricamente han sido excluidas.

Pues bien, esta Cámara de Diputados, después de todas estas iniciativas que han sido planteadas en su seno por diversas expresiones políticas aquí representadas, ha hecho caso omiso a su necesidad ya justificada, desechando en su oportunidad los diversos razonamientos que sobre esta materia han sido planteados y discutido con suficiencia.

Por ello, en esta iniciativa se presenta nuevamente la demanda ante este Congreso para que se puedan incrementar y redefinir los recursos del Fondo General de Participaciones además de integrar a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a los recursos que históricamente le han sido negados.

### Argumentos

**Primero.** Incrementar el monto del fondo significaría la posibilidad de que los municipios puedan tener más recur-

sos para desarrollar sus actividades programáticas en materia de educación básica, salud, infraestructura social y seguridad pública.

Actualmente el valor del Fondo General de Participaciones es de 427 mil 171 millones 269 mil 807 pesos. Considerando que el Presupuesto de la Federación importa una cantidad de 3 billones 956 mil 361 millones 600 mil pesos, podemos calcular que el fondo representa en términos brutos 10.79 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Este porcentaje representa, en términos de los recursos que la federación regresa a las entidades federativas para su directo ejercicio, uno de cada 10 pesos. Es evidente que existe gran desproporción entre los recursos que recauda la federación y los que finalmente se entregan a las entidades federativas para su ejercicio.

**Segundo.** La desproporción que existe en el proceso de reparto de los recursos que recauda la federación para conformar el Fondo General de Participaciones se refleja también en una desproporción de los recursos que los estados destinan a los municipios. De ello se deduce que es necesario establecer una normativa que permita que los recursos que reciban los estados se repartan en la misma proporción a nivel municipal; por ello, en la presente iniciativa se busca que por lo menos 25 por ciento de los recursos destinados a las entidades federativas sean, a su vez, distribuidos a los respectivos municipios y/o demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

**Tercero.** Al igual que los municipios del país, las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal tienen necesidades en materia de infraestructura y de desarrollo social muy diversas. Sus comunidades presentan niveles de marginación altos y muy altos. El Índice de Desarrollo Social del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (Evalúa)<sup>1</sup> indica que 59.9 por ciento de las colonias del Distrito Federal presentan niveles de desarrollo social bajo y muy bajo. Esta información coincide con lo publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual señala que 64.3 por ciento de los habitantes en el Distrito Federal presentan al menos una carencia social, sea ésta relacionada con el ingreso, el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación o el grado de cohesión social. Ello además de que las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero están consideradas como dos de los 10 municipios con mayor población en situación de pobreza a nivel nacional.

Al no ser consideradas las demarcaciones territoriales en el reparto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se crean serias limitantes para resolver problemas sociales urgentes. De ello se deriva la injusticia que se comente al excluirlas del disfrute de estos recursos. Todo ello más allá de la fundamental participación que tiene el Distrito federal en la recaudación federal de impuestos.

Para el Distrito Federal contar con los recursos de este fondo podría potencializar el impacto positivo de los programas que actualmente desarrollan: se ha incentivado la educación e invertido en infraestructura, otorgando becas a hijos(as) de familia en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social, así como la distribución de raciones alimenticias a alumnos y alumnas de educación básica; el otorgamiento de becas a estudiantes de nivel medio superior y estímulos para el Bachillerato Universal Prepa SÍ.

En temas como la educación la prioridad es aún más importante: socialmente es mucho más deseable tener a nuestros jóvenes en la escuela que en la calle, ya que esta alternativa genera externalidades positivas en el corto y largo plazo para su persona y para la sociedad en su conjunto; caso contrario, tener a los infantes en las calles sólo representa un costo social al estado en el largo plazo. Si una persona tiene más instrucción su disposición a la aversión representará un costo de oportunidad más alto; caso contrario si una persona cuenta con un nivel de instrucción bajo le será más fácil unirse al crimen organizado. Por ello es importante que, sobre todo en este tema, las demarcaciones territoriales del DF no queden excluidas del uso de estos recursos federales.

**Cuarto.** De esta manera, las modificaciones que se proponen son las siguientes:

**a) En el artículo 2,** se cambia el porcentaje con el que se constituye el Fondo General de Participaciones de 20 a 25 por ciento de la recaudación federal participable.

**b) En el artículo 6,** se cambia el porcentaje que las entidades federativas deben asignar a los municipios de los recursos federales que les son asignados del Fondo General de Participaciones de 20 a 25 por ciento.

**c) En el artículo 32,** se cambia la denominación del Fondo para la Infraestructura Social Estatal a Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas y la del Fondo para Infraestructura Social Municipal a Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las

Demarcaciones Territoriales, todo ello para integrar a este fondo a las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

**d) En los artículos 33 y 34,** en correlación al inciso anterior, se establecen los cambios correspondientes en los dos fondos que conforman el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cambiando las denominaciones de Estados por el de Entidades Federativas para permitir la integración de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en las asignaciones de los fondos federales para infraestructura social.

**e) En el artículo 35,** se realizan los cambios necesarios para integrar a las demarcaciones territoriales en la asignación de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, agregando esta última denominación de demarcaciones territoriales.

### Fundamento legal

La presente iniciativa tiene fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Denominación

**Decreto por el que se reforman los artículos 2, 6, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Coordinación Fiscal**

### Ordenamientos a modificar

Ley de Coordinación Fiscal.

### Texto normativo propuesto

**Artículo 20.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con **25 por ciento** de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

(...)

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá 100 por ciento de la

recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos **25 por ciento** a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores a **25 por ciento** de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

(...)

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el **25 por ciento** de la recaudación que corresponda al estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

(...)

**Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303 por ciento corresponderá al **Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas** y el 2.197 por ciento al **Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales**.

Este fondo se **entregará** mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a **las entidades federativas** por conducto de la federación y a los municipios y **demarcaciones territoriales** a través de los **gobiernos de las entidades federativas**, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

(...)

**Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reci-

ban **las entidades federativas**, los municipios y **demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

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

b) **Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades Federativas:** obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional, intermunicipal e **interdelegacional**.

En el caso de los **municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, éstos podrán disponer de hasta 2 por ciento del total de recursos del **Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales** que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, **el gobierno de la entidad federativa** correspondiente y **el municipio o demarcaciones territorial** de que se trate.

Adicionalmente, las entidades **federativas**, municipios y **las demarcaciones territoriales del Distrito Federal** podrán destinar hasta 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, las entidades federativas, los municipios y **las demarcaciones territoriales del Distrito Federal** deberán:

I. a III. (...);

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios y **demarcaciones territoriales** lo harán por conducto de **las entidades federativas**, y

V. (...).

**Artículo 34.** El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre **las entidades federativas**, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la siguiente fórmula y procedimientos:

I. al V. (...);

Al sumar el valor de MCHj para todos los hogares en pobreza extrema de **una entidad federativa**, se obtiene la **masa carencial de entidades**, determinada por la siguiente fórmula:

(...)

MCEk = Masa Carencial de la **entidad federativa k**;

MCHjk = Masa Carencial del Hogar j en pobreza extrema **en la entidad federativa k**; y,

jk = Número total de hogares pobres extremos **en la entidad federativa k**

Una vez determinada la Masa Carencial de **la entidad federativa**, se hace una agregación similar de todas **las entidades federativas** para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales **de las entidades federativas** se divide entre la Masa Carencial Nacional, MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a **cada entidad federativa**, como lo indica la siguiente fórmula:

(...)

PEk = Participación porcentual de la Entidad Federativa k

MCEk = Masa Carencial **de la entidad federativa k**; y

(...)

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción

que corresponda a cada **entidad federativa** de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará, en el mes de octubre de cada año, en el Diario Oficial de la Federación, las normas establecidas para necesidades básicas (Zw) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual (PEk) que se asignará a cada entidad federativa.

**Artículo 35.** Las entidades federativas distribuirán entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

a) Población ocupada del municipio o demarcación territorial que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición;

b) Población municipal o demarcación territorial de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población de la entidad federativa en igual situación;

c) Población municipal o de la demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población de la entidad federativa sin el mismo tipo de servicio; y

d) Población municipal o de la demarcación territorial que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población de la entidad federativa en igual condición.

Con objeto de apoyar a las entidades federativas en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social

publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad federativa.

Las entidades federativas, con base en los lineamientos anteriores, y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales correspondientes a sus municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Las entidades federativas deberán entregar a sus respectivos municipios y demarcaciones territoriales los recursos que les corresponden conforme al calendario con el que la federación lo haga de conocimiento a las entidades federativas en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte de los gobiernos de las entidades federativas, el cual deberá publicarse por estas últimas a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.

### Transitorios

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

#### Notas:

1. Pondera 6 dimensiones necesarias para el bienestar intradoméstico además un índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2013.— Diputado Carlos Augusto Morales López (rúbrica).»

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

### ARTICULOS 3o., 6o. Y 73 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma los artículos 3o., 6o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gerardo Gaudiano Rovirosa, del Grupo Parlamentario del PRD

El que suscribe, Gerardo Gaudiano Rovirosa, integrante del Grupo Parlamentario del PRD por la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 3, la fracción III del artículo 6 y la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con lo siguiente

### Exposición de Motivos

Desde hace ya varios siglos se viene reconociendo la existencia, aunque sea con diversas denominaciones, de un conjunto de atributos, prerrogativas, facultades o principios, que emanados de la propia naturaleza y dignidad humanas y que no encontrándose limitados por consideraciones accidentales, como el sexo, la edad, la nacionalidad, creencias, condición social o económica, y que orientan la convivencia y subsistencia del hombre.

Partiendo del reconocimiento de tales atributos, principios, etcétera, se hace preciso delimitar el contenido que informa a esta categoría jurídica, designada con la expresión, entre otras, de Derechos Humanos, así como lograr la diferenciación lexicológica de aquella, en relación con otros términos empleados.

### Pluralidad de denominaciones

La evolución en la idea de los derechos humanos se ha encontrado con la formulación de una profusa lista de denominaciones que, en cierta manera, pretenden designar el mismo contenido, es decir, aquellos atributos o prerrogativas que corresponden al ser humano en su calidad de tal, sin embargo, para una mayor comprensión del tema es necesario retomar tales expresiones.

Entre las diversas denominaciones que se han empleado para designar a los derechos humanos, se encuentran las si-

güentes: derechos del hombre; derechos de la persona humana, derechos individuales, derechos subjetivos públicos, derechos fundamentales, derechos naturales, derechos innatos, libertades públicas, o, derechos constitucionales.

Ante tal pluralidad de términos, es necesario, aclarar, aunque sea de manera breve el origen contenido de cada uno de los mismos, a efecto de acercarnos un poco a la evolución que la idea de los derechos humanos ha experimentado.

De la enumeración realizada se precisa el empleo de voces tales como derechos, libertades o garantías, sustantivos utilizados casi indistintamente y que en el orden de la teoría jurídica presentan una significación específica que precisa su alcance y contenido.

Los derechos del hombre es una expresión utilizada por la Revolución Francesa de 1789<sup>1</sup>, que además de emplearla como título de tal documento, precisa su contenido al determinar en su preámbulo que se trata de "...los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre..."<sup>2</sup>, se refiere así, al ser humano como titular o sujeto activo de las prerrogativas en ella proclamadas, y los cuales son elementos nucleares y basamento del Estado moderno, ya que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución"<sup>3</sup>, tal frase determina la importancia que a partir de aquél entonces se reconocía a la organización en la que la salvaguarda de los derechos informa y orienta su actividad, es pues, la génesis del constitucionalismo como institucionalización del poder mediante la formulación y posterior promulgación de una constitución escrita, a cuyas disposiciones queda subordinado el ejercicio del poder en el Estado.

La declaración de referencia que posteriormente informaría a la Constitución de 1791<sup>4</sup>, en donde se reconoce el derecho de todo hombre a la libertad, la propiedad y la insurrección frente a la tiranía, y prohibía la esclavitud, es el punto de partida del constitucionalismo Moderno, que se traduce en la tutela de la libertad individual, la existencia de un sistema de derechos y garantías, tendientes a la limitación del poder, ya que "...considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y la corrupción de los gobiernos..."<sup>5</sup> A partir de este momento la constitución escrita, solemnemente formulada con el carácter de ley fundamental y suprema caracterizó al Estado liberal moderno.

Cabe destacar, que la expresión en comentario sólo contempla, dentro de la categoría de los derechos del hombre, a los derechos naturales e imprescriptibles de la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.<sup>6</sup>

Abundando en el tema, aparece la locución "derechos de la persona humana", que sin cambiar de titular o sujeto activo que sigue siendo el ser humano, resalta la calidad de persona de aquel, ser dotado de razón y voluntad, y que poseedor de racionalidad se coloca en el orden de la creación en un plano superior en relación a los demás seres; acuñada por la concepción iusnaturalista, retorna los elementos distintivos ontológicos para fundamentar y atribuir tales facultades al ser humano.<sup>7</sup>

De igual manera, al intitular a tales prerrogativas que informan la categoría que nos ocupa, se precisa que son Derechos subjetivos<sup>8</sup> en un afán de precisar su naturaleza jurídica, ya que tales derechos calificados como Subjetivos, retoman la idea de titularidad en un sujeto, que es el hombre, mas tal denominación se amplía en un intento de delimitación al referirse "derechos subjetivos públicos", apartándose del derecho privado y traspolando la idea en comentario al ámbito del derecho constitucional, y resaltar la relación jurídica entre el hombre y el Estado, los reconoce y limita su actividad en aras de no transgredir la esfera jurídica que corresponde a los seres humanos, quienes conforman el elemento esencial del Estado.

Tales derechos públicos subjetivos, son aquellas facultades que corresponden al ser humano y que han sido positivados dentro del orden constitucional de un Estado.<sup>9</sup>

Ahora bien, al hablar de derechos fundamentales, se retoma la teoría constitucional, ya que las prerrogativas o facultades que corresponden al hombre, al ser incluidas en la normativa constitucional, y siendo que ésta, la norma fundamental de la organización jurídico-política de una sociedad, se les imprime por tal hecho, el título de fundamentales, más se precisa una diferencia ante la aparente sinonimia entre los derechos públicos subjetivos y los denominados derechos fundamentales, tal es, que esta última denominación es mucho amplia y rica que la primera, ya que, incorpora un catálogo más completo que la de aquéllos, que se restringen a contemplar solamente a los llamados derechos humanos de la primera generación, siendo que ha operado una evolución en la consideración de los derechos humanos, y que implica una ampliación de los mismos, en la que México ha aportado singulares categorías jurídicas como la de los ahora considerado derechos humanos de la segunda

generación o derechos económicos, sociales y culturales, siendo nuestra tradición jurídica la que al formular la Constitución político-social de 1917 e incorporar a su texto los derechos sociales propició el clima para la eventual e inminente consideración de las prerrogativas de clase, de aquellos grupos económicamente débiles, y que como factores reales de poder, retornando la idea de constitución de Fernando Lasalle<sup>10</sup>, perpetúa su presencia y enriquecen la teoría e idea de los derechos humanos, asimismo, se encuentran los derechos de la tercera generación, nociones todas que amplían la concepción actual que de tales derechos se tiene.

### Concepto de derechos humanos

“La categoría jurídica denominada derechos humanos engloba como contenido al conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.”<sup>11</sup>

De igual manera, libertad, significa: “La facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, o de no obrar...”<sup>12</sup>.

### Concepto de derechos sociales

Hasta el surgimiento de la Constitución de 1917, los catálogos de declaraciones de derechos en la mayor parte de las constituciones de los diversos Estados componentes de la comunidad internacional sólo contemplaban dentro de su contenido, a los denominados derechos individuales y políticos, es decir, a los referentes al ser humano como individuo y como ciudadano, mismos que constituyen la concebida como primera generación de derechos humanos.

Por su parte, el término derechos sociales refiere el conjunto de “prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano individual y colectivamente considerado...”<sup>13</sup>, mismos que han ampliado la concepción de los derechos humanos, y los cuales han tenido su origen en el logro de la efectiva libertad, igualdad y seguridad, que la convivencia humana requiere y que la dignidad humana reclama, por lo que a diferencia de los derechos constitutivos de la primera generación de derechos humanos, los ahora integrantes de la segunda generación de derechos humanos, se caracterizan por tratarse de prerrogativas y pretensiones que el ser

humano puede esgrimir frente al Estado, y que posibilitan la exigencia de determinadas pretensiones positivas en su favor.

Tales prerrogativas han enriquecido la evolución histórica y jurídica de los derechos humanos, ampliando la idea que de los mismos se tenía, y que representan una aportación de la tradición mexicana, al incluir dentro de la normativa constitucional a la denominadas garantías sociales, es decir, los derechos sociales al ser retornados en el orden jurídico constitucional de un Estado adquieren la jerarquía de garantía, ya que consagrados por la norma fundamental, crea los instrumentos para su efectiva tutela y vigencia.

Tomando en cuenta que entre los derechos humanos fundamentales, se encuentra el de la educación, como lo preceptúa el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

Que dicha educación, a cargo del Estado “...tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.” Y que estará garantizada en la impartición y difusión de ésta, garantizará la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; pero se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Tomando en cuenta, que dentro de las categorías que nutren a los derechos humanos, se encuentra el derecho a la información, contemplado en el artículo 6o. constitucional, el cual será garantizado por el Estado, específicamente, “... Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.”

Que la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos, debe orientarse en atención a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que la derivada complementariedad de los Derechos Humanos, y para el logro de la actualiza-

ción de los principios contenidos en el Artículo 7o. Constitucional, relativos a la libertad de expresión de ideas, es menester dotar de los conocimientos e instrumentos formadores y que propicien contar con los elementos para un ejercicio sacó y a cabalidad de ésta.

Aunado a lo anterior, la trascendencia de la información y los servicios de índole informática reclaman constantemente la participación interdisciplinaria de los actores del fenómeno informático, al que los abogados no pueden permitirse quedar al margen.

Que la informática se clasifica en: comercial, no comercial, individual, gubernamental, científica y tecnológica, que con base en esta simple clasificación su regulación sería más viable.

En atención al marco referencial del nuevo orden internacional, es menester adecuar la participación de los juristas mexicanos en los postulados vertidos en la declaración que hicieran los originarios 24 miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hacia marzo de 1985, haciendo uso del comité especializado o Comité para la Política sobre Informática, Computadores y Comunicaciones, en el que se deberá de incorporar, en un afán de armonización y unificación de la legislación rectora de este fenómeno.

Que el devenir internacional de la informática conduce indefectiblemente a una interdependencia y a una dimensión internacional de los problemas que su operación conlleva; que es necesario intensificar la atención sobre los lineamientos internacionales de política informática, en todos los países que conforman el concierto mundial.

Detectar la problemática y abocarse a su regulación, en atención a las necesidades de desarrollo económico y científico de las partes interesadas.

La Internet se ha definido como un conjunto descentralizado de redes de comunicación interconectadas que utilizan la familia de protocolos TCP/IP, garantizando que las redes físicas heterogéneas que la componen funcionen como una red lógica única, de alcance mundial. Sus orígenes se remontan a 1969, cuando se estableció la primera conexión de computadoras, conocida como Arpanet, entre tres universidades en California y una en Utah, Estados Unidos.

Los métodos comunes de acceso a Internet en los hogares incluyen dial-up, banda ancha fija (a través de cable coa-

xial, cables de fibra óptica o cobre) Wi-Fi, televisión vía satélite y teléfonos celulares con tecnología 3G/4G. Los lugares públicos de uso del Internet en algunos países de Europa, incluyen bibliotecas y cafés de internet, donde los ordenadores con conexión a Internet están disponibles. También hay puntos de acceso a Internet en muchos lugares públicos, como salas de los aeropuertos y cafeterías, en algunos casos sólo para usos de corta duración. Se utilizan varios términos, como “kiosco de Internet”, “terminal de acceso público”, y “teléfonos públicos web”.

Hay hoteles, restaurantes y algunos centros comerciales que tienen “Wi-Fi” pero cobran su uso e incluso consumiendo sus productos o sus servicios llegan a cobrar por el uso del internet. Siendo muy inequitativo e incluso discriminatorio.

Los principios que deben implantarse y estar a la vanguardia para el Estado mexicano son: **la transparencia, políticas estables, reglamentaciones armónicas y prácticas justas, así como, neutralidad, otorgando un tratamiento equitativo a las partes que realizan actividades similares; eficiencia, minimizando los costos administrativos; certeza y simplicidad, acceso a la información pública, virtual, medios electrónicos, acceso a avances científicos y tecnológicos como el internet es una herramienta educativa, de trabajo de productividad y generadora de empleos, por ello, presento esta iniciativa que se traduce en legislar en forma clara y simple, a fin de que los sujetos involucrados, tenga seguridad jurídica del tratamiento legal aplicable a sus actividades; y, flexibilidad, a fin de lograr que la legislación puedan adecuarse a los avances tecnológicos en materia de educación virtual.**

Es importante mencionar que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, ha establecido lineamientos para regular este fenómeno informático con implicaciones jurídicas, y es de tal manera que considera aplicables al mismo los siguientes principios:

- Neutralidad: consistente en dar un tratamiento fiscal equitativo a los contribuyentes que realizan actividades similares.
- Eficiencia: minimizar los costos administrativos tanto para las autoridades fiscales como para los contribuyentes.
- Certeza y simplicidad: que se traduce en legislar en materia fiscal en forma clara y simple, a fin de que el

contribuyente tenga seguridad jurídica del tratamiento fiscal aplicable a sus actividades.

- **Justicia y eficacia:** que consiste en implementar los mecanismos de recaudación adecuados para evitar la evasión fiscal.
- **Flexibilidad:** a fin de lograr que la legislación y los mecanismos antes mencionados puedan adecuarse a los avances tecnológicos en materia de comercio electrónico.

Que los principios mencionados con antelación, deben permear a la legislación nacional, en un afán de posibilitar, una relación interfuncional, entre el avance **tecnológico** y una educación pública, igualitaria y gratuita.

**Es por ello, que acudo a su buena voluntad política y con responsabilidad sumemos esfuerzos para que la Educación que brinde el Estado tenga resultados de progreso científico y tecnológico haciendo uso racional y con beneficio común, que toda persona sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública contenida no sólo físicamente si no que también deberá acceder a medios escritos, electrónicos, magnéticos, virtuales<sup>14</sup>, ciberespacio, Internet y de más similares y análogos que los desarrollos científicos y tecnológicos generen, produzcan o implementan, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.**

**Con la iniciativa propuesta busca que todo ciudadano deberá tener acceso a Internet gratis; ya que ¡no es un lujo sino una necesidad! que ¡urge! para las mexicanas y mexicanos, sin distingo alguno, por considerarse un derecho universal y una derecho fundamental el acceso a Internet.**

Reitero; la Internet no es un lujo, sino una necesidad de salvaguardar un derecho para todas y todos los mexicanos.

Porque esta reforma, es sólo un paso para regular la era cibernética en la que hoy vivimos, los legisladores debemos tener las facultades necesarias para legislar sobre el avance tecnológico, especialmente sobre el uso, acceso y explotación de la Internet.

Porque el acceso a Internet debe ser un derecho que garantice nuestra ley suprema, porque el Estado mexicano debe garantizar los métodos comunes de acceso a Internet en las

escuelas, en las bibliotecas, en los hogares, en los trabajos, en restaurantes, cafeterías, en parques públicos y privados, en centros comerciales, en zonas rurales, indígenas, en todo el territorio nacional.

Con base en lo expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma la fracción II del 3, la fracción III del artículo 6 y la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción II del artículo 3, fracción III del artículo 6, y fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 3o. ...**

##### **I. ...**

**II.** El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico y **tecnológico, haciendo uso racional y en beneficio común de este;** luchará contra la ignorancia y sus efectos; las servidumbres; los fanatismos y los prejuicios.

...

##### **a) a c) ...**

##### **III. a VIII. ...**

#### **Artículo 6o. ...**

##### **I. y II. ...**

**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública **contenida física o en medios escritos, electrónicos, magnéticos, virtuales<sup>15</sup>, ciberespacio, internet y de más similares y análogos que los desarrollos científicos y tecnológicos generen, produzcan o implementan,** a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

##### **IV. a VII. ...**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**I. a XVI. ...**

**XVII.** Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, **uso, acceso y explotación de Internet** y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

**XVIII. a XXX. ...**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Peces-Barba, Gregorio (y otros), *Derecho Positivo de los Derechos Humanos*, España: Editorial Debate, Colección universitaria, 1987, páginas 112-115.

2 *Ibidem*, página 113.

3 *Ibidem*, página 115.

4 *Ídem*.

5 *Ibidem*, página 113.

6 Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, Serie G: Estudios Doctrinales, Número 120, páginas 107-114, 168.

7 *ibidem*, pp. 166 y 168.

8 García. Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México: Porrúa, S. A., 45 a Ed., 1993, pp. 15, 17, 36, 186-205.

9 Bidart Campos, Germán J., obra citada, páginas 139 a 153.

10 Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México: Colofón, SA, 125 páginas.

11 Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “Derechos Humanos” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México: Porrúa, SA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2i Ed., 1987, D-H, página 1063.

12 Ramírez Gronda, *Diccionario Jurídico*, Argentina: Editorial Helias-tra, SA, 10g Ed., 1987, página 153.

13 Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “**Derechos Sociales**” En *Diccionario Jurídico Mexicano*, México: Porrúa, SA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, páginas 1068, 1069.

14 La voz “virtual” proviene del latín virtus (“fuerza” o “virtud”), virtual es un adjetivo que, en su sentido original, hace referencia a aquello que tiene la virtud o posibilidad para producir un efecto, aun cuando no lo produzca.

Este adjetivo, en la actualidad se emplea para calificar una existencia aparente y no real, física o tangible, usual en el ámbito de la informática y la tecnología para nombrar a la realidad construida mediante sistemas o formatos digitales.

En este sentido, se conoce como **realidad virtual** al sistema tecnológico que permite al usuario tener la sensación de estar inmerso en un mundo diferente al real.

15 La voz “virtual” proviene del latín virtus (“fuerza” o “virtud”), virtual es un adjetivo que, en su sentido original, hace referencia a aquello que tiene la virtud o posibilidad para producir un efecto, aun cuando no lo produzca.

Este adjetivo, en la actualidad se emplea para calificar una existencia aparente y no real, física o tangible, usual en el ámbito de la informática y la tecnología para nombrar a la realidad construida mediante sistemas o formatos digitales.

En este sentido, se conoce como **realidad virtual** al sistema tecnológico que permite al usuario tener la sensación de estar inmerso en un mundo diferente al real.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a martes 12 de febrero de 2013.—  
Diputado Gerardo Gaudiano Roviroza (rúbrica).»

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

## CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

«Iniciativa que reforma el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Arturo Cruz Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

El pasado 27 de septiembre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que es inconstitucional el aseguramiento precautorio de los bienes del contribuyente previsto en el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, por infringir el derecho a la seguridad jurídica.

Al efecto, el dispositivo que se menciona señala lo siguiente:

“**Artículo 40.** Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán aplicar como medidas de apremio, las siguientes:

I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este código.

**III. Decretar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente.**

**Para los efectos de esta fracción, la autoridad que practique el aseguramiento precautorio deberá levantar acta circunstanciada en la que precise de qué manera el contribuyente se opuso, impidió u obstaculizo físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, y deberá observar en todo momento las disposiciones contenidas en la sección ii del capítulo iii, título v de este código.**

IV. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente.

Para efectos de este artículo, las autoridades judiciales federales y los cuerpos de seguridad o policiales deberán prestar en forma expedita el apoyo que solicite la autoridad fiscal.

El apoyo a que se refiere el párrafo anterior consistirá en efectuar las acciones necesarias para que las autoridades fiscales ingresen al domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, locales, puestos fijos o semifijos, lugares en donde se almacenen mercancías y en general cualquier local o establecimiento que se utilicen para el desempeño de las actividades de los contribuyentes, para estar en posibilidad de iniciar el acto de fiscalización o continuar el mismo; así como en brindar la seguridad necesaria a los visitadores.

En los casos de cuerpos de seguridad pública de las entidades federativas, del Distrito Federal o de los municipios, el apoyo se solicitará en los términos de los ordenamientos que regulan la seguridad pública o, en su caso, de conformidad con los acuerdos de colaboración administrativa que se tengan celebrados con la federación.”

Al respecto los ministros de la Corte resolvieron una contradicción de tesis suscitada entre las salas Primera y Segunda de la propia Corte, resolviendo que la tesis que debe prevalecer es la adoptada por la Primera Sala, considerando que esta medida constituye un instrumento que no es idóneo ni proporcional para conseguir el fin que se busca, que es el de contrarrestar la resistencia del contribuyente, a efecto de que la autoridad pueda iniciar o desarrollar sus facultades.

La Corte consideró que la medida restringe “en forma excesiva e innecesaria” los derechos de los contribuyentes, al grado de impedirles desarrollar sus actividades ordinarias. Además, dicha medida carece de límites materiales, lo que puede dar lugar a que la autoridad que la imponga actúe arbitrariamente.

En efecto, la desproporcionalidad y falta de idoneidad de la medida de apremio prevista en el mencionado precepto legal, se corrobora si se toma en cuenta que éste no fija límites materiales dentro de los cuales debe operar el aseguramiento. Así por ejemplo, con frecuencia la autoridad no encuentra al contribuyente en el domicilio fiscal señalado en sus bases de datos, por lo que de inmediato solicita a la comisión Nacional Bancaria y de Valores, y esta, a su vez, a las instituciones bancarias, el aseguramiento de todas las cuentas del contribuyente.

A partir de ese momento el contribuyente se encuentra impedido para operar normalmente su giro mercantil incurriendo en graves faltas a los derechos de sus trabajadores al no estar en posibilidad de pagar sus salarios, generando

múltiples adeudos de recargos e intereses por no pagar en tiempo a sus proveedores e instituciones financieras, e incluso incurriendo en infracciones ante las demás autoridades fiscales por encontrarse inhabilitado para realizar los pagos de las contribuciones correspondientes.

En los hechos, en repetidas ocasiones, se ha demostrado fehacientemente que el contribuyente ha cumplido en tiempo y forma con sus obligaciones formales, como es el caso de notificar a la autoridad el cambio de su domicilio fiscal, y que lo que regularmente presenta fallas son los sistemas informáticos de las autoridades.

No obstante lo anterior, y a pesar del reconocimiento de dichas fallas informáticas por parte de la autoridad fiscal, el procedimiento para levantar el aseguramiento puede tomar meses con las terribles consecuencias económicas para la negociación asegurada, destruyendo incluso las capacidades generadoras de riqueza y empleos.

Tampoco son pocos los casos en que la autoridad fiscal actúa de manera arbitraria interpretando esta facultad sin límites claros con el único propósito de dañar a un contribuyente que en su opinión no ha actuado debidamente.

Al respecto, es evidente que el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación viola el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional porque no se establecen límites dentro de los cuales pueda actuar la autoridad.

Sobre el particular, nuestro máximo tribunal sostuvo que el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación no respeta el principio de seguridad jurídica ya que no prevé ningún límite material ni temporal para llevar a cabo el aseguramiento precautorio.

Agrega que el precepto en cuestión sólo señala que cuando éste se realice se deberá levantar acta circunstanciada en la que se precise de qué manera el contribuyente se opuso, impidió u obstaculizó físicamente el inicio o el desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, además de que establece que se deberán observar las disposiciones contenidas en la Sección Segunda del Capítulo III del Título Quinto del propio código que regula lo relativo al embargo. Sin embargo, con ello no se subsana la falta de límites a que hace referencia, toda vez que el hecho de levantar un acta circunstanciada sólo garantiza la existencia de una motivación específica de los elementos que consideró la autoridad para realizar el aseguramiento pre-

cautorio y las reglas previstas para el embargo, no limitan la actuación de la autoridad tratándose del aseguramiento precautorio.

Para tal efecto, no debe perderse de vista que a diferencia del aseguramiento precautorio, dentro del procedimiento de embargo, ya existe un crédito fiscal exigible, que es el elemento esencial para la actuación de la autoridad en tal sentido.

Así, en un embargo, el gobernado tiene la seguridad jurídica de que la actuación de la autoridad en relación con su patrimonio, deberá estar limitada por el monto del crédito fiscal exigible. Como ejemplo, los señores ministros señalan que en función del límite previsto en el embargo establecido en el artículo 156 del propio Código Fiscal de la Federación, si los bienes que señaló el deudor son insuficientes para cubrir el crédito fiscal exigible a juicio del ejecutor, éste, puede señalar otros pero su referencia siempre será el monto de la cantidad que se conoce. Por el contrario, si aplicamos dicha regla al aseguramiento precautorio se hace evidente la inseguridad jurídica del gobernado en tanto que al no existir crédito fiscal exigible ni cantidad a la que deba sujetarse el aseguramiento, se advierte que al no contener límite material el aseguramiento precautorio, deja al arbitrio de la autoridad su actuación.

Además, la falta de seguridad jurídica del artículo se observa ante la falta del límite temporal de la medida cautelar, que al no preverse una limitante en el tiempo para que la autoridad retire el aseguramiento precautorio, además de obstaculizar el funcionamiento ordinario de la negociación de manera indefinida, puede simularse un mecanismo de garantía para futuros créditos fiscales, lo cual no sería proporcional con el objetivo pretendido por el legislador, consistente en que la autoridad pueda ejercer sus facultades de comprobación.

Para estos efectos, hay que tener presente que las finalidades de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, persiguen apreciar la situación fiscal del contribuyente; verificar el cumplimiento de las disposiciones tributarias, y en su caso, determinar contribuciones, aprovechamientos, así como sanciones.

A partir de ahí, se advierte que la medida prevista en el artículo 40, fracción III, es totalmente desproporcionada en función de que no cumple con los objetivos que se tienen para estos efectos de la comprobación y una congelación de cuentas produce perjuicios desproporcionados, siendo

que el Código Fiscal prevé para estas situaciones, otras medidas tales como una determinación presuntiva, multas graduadas, etcétera.

Señala también nuestro máximo tribunal que por tratarse de una medida de apremio y no de un embargo precautorio o medida cautelar, no cumple con los requisitos que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia respecto de la restricción de derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, dada la permanencia del principio de relatividad de las sentencias en materia del juicio de amparo, una vez concluido el engrose del expediente en cuestión, la jurisprudencia correspondiente sólo será asequible a quienes promuevan el juicio de amparo correspondiente; éstos es, a los contribuyentes con capacidad económica para contratar abogados o para los contribuyentes que se conozcan la posibilidad de promover el medio de impugnación referido y lo hagan en tiempo y forma.

Por lo anterior, consideramos que como una medida mínima para hacer accesible la justicia tributaria para todos los contribuyentes. Lo procedente es derogar de inmediato la referida fracción III del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se presenta ante esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se deroga la fracción III del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación**

**Único.** Se deroga la fracción III del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 40.** Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán aplicar como medidas de apremio, las siguientes:

I. a II.

III. **Se deroga.**

IV....

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de febrero de 2013.— Diputados: Carla Guadalupe Reyes Montiel, Jessica Salazar Trejo, Javier Salinas Narváez, Ramón Montalvo Hernández, Arturo Cruz Ramírez (rúbricas).»

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

---

#### ARTICULOS 2o., 3o., 4o., 31 Y 73 CONSTITUCIONALES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Roxana Luna Porquillo, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Roxana Luna Porquillo, integrante de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre propio y de los diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción II del Apartado B, del artículo 2o., el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o., el párrafo octavo del artículo 4o., la fracción I del artículo 31, la fracción XXV del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de los niños y niñas, de pueblos indios y de educación inicial.

#### **Exposición de Motivos**

El artículo 3o. constitucional señala que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”, que “El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media supe-

rior”. Establece que la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; y que esta y la media superior serán obligatorias. Además señala que promoverá la educación inicial y la educación superior.

Cuando hace mención de la educación inicial, aunque no la define, pero tiene su referente en el artículo 40 de la Ley General de Educación, que establece que “la educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos”. Por tanto, la educación inicial comprenderá desde el nacimiento del niño y niña hasta los 4 años;

Por su parte, la Ley General de Educación en el artículo 9 “incluye a la educación inicial como una promoción y atención. En el artículo 12, fracción VIII, establece que es la federación la que debe “fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares”; el artículo 13 señala que: “corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros”; en el artículo 16 las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de éste y a las entidades que, en su caso, establezca. En el artículo 39 dice, en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la educación para adultos.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

Los elementos que contempla la Ley General de Educación en relación con la educación inicial, como puede observarse, carecen de criterios de carácter psicológico, pedagógico,

social, cultural y económico, y no cuentan con elementos regulatorios que orienten sobre este nivel de enseñanza.

La razón de tal circunstancia, es obvia, el Estado no ha tomado en cuenta la educación inicial como una de sus preocupaciones, y lo ha dejado en manos de las madres. El Estado ha estado en manos básicamente de hombres que no se preocupan de la lactancia y de los cuidados de los bebés, y suponen que esto es un asunto solo de las mujeres, y no de los hombres del Estado.

Entonces, al parecer iniciamos un debate en la Cámara de Diputados sobre un nivel de educación que consideramos es fundamental en la vida del país y de la niñez mexicana. Si este es el caso, entonces pondremos a discusión los temas que consideramos fundamentales, aunque esto sea motivo de una gran discusión, que nos lleve al cuestionamiento de posturas fundamentalistas en México.

Según la SEP, “la educación inicial es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico, en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que le permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social”.

La educación inicial es un derecho de las niñas y los niños; una oportunidad de las madres y los padres de familia para mejorar y enriquecer sus prácticas de crianza, y un compromiso del personal docente y de apoyo para cumplir con los propósitos planteados. Sin embargo, hasta ahora esta no ha sido una preocupación de la cual el estado debe ocuparse.

Actualmente la educación inicial es una realidad mundial, indispensable para garantizar el óptimo desarrollo de los niños y las niñas. La importancia que tienen los primeros años de vida en la formación del individuo, requiere que los agentes educativos que trabajan en favor de la niñez, cuenten con conocimientos, habilidades y actitudes adecuados para elevar la calidad del servicio que se ofrece.

Hasta ahora, la educación inicial es vista como un problema para las madres trabajadoras y de estas solo las registradas en el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS) a las cuales se les puede otorgar el servicio de guardería o estancia infantil para sus hijos e hijas, cuando estas estén la-

borando. Este concepto supone que las madres que no trabajan, deben cuidar a sus hijas e hijos, y que esto debe hacerse en el hogar, además de las otras labores domésticas que esto conlleva. Según este criterio, las labores domésticas no se consideran como parte de un trabajo.

### La pobreza y grupos vulnerables<sup>1</sup>

El combate a la pobreza debe comenzar desde el principio: con los recién nacidos y sus madres. En el hogar, completada con un componente de nutrición y de estimulación cognitiva. Todo programa que pretenda componer lo que no se hizo desde esa edad, son solo paliativos que terminan en medidas mediáticas sin un resultado efectivo.

El proceso de acumulación de capital humano no comienza el día que los niños entran a primer grado. Los niños menores de seis años en los países en desarrollo sufren privaciones (malnutrición, deficiencias de yodo y hierro, y estimulación cognitiva inadecuada), asociadas con la pobreza que repercuten en el largo plazo sobre su salud, educación y bienestar<sup>2</sup>. Para cuando llegan a la escuela primaria, ya es muy tarde para actuar. Porque en los primeros años de vida, el cerebro se desarrolla rápidamente a través de una cadena de eventos biológicos complementarios. La falta de nutrientes y una pobre estimulación cognitiva pueden afectar el desarrollo del cerebro en el largo plazo, por ello, debemos prestar atención al desarrollo de los niños durante el período de 0 a 6 años. Las inversiones en la primera infancia y la niñez son más costo-efectivas que las transferencias de ingreso en la adultez.

Así como hemos aprobado la pensión para los adultos mayores, debemos plantear una pensión para los recién nacidos, que obliguen a la madre al cumplimiento de visitas al médico para los niños, vacunación, etcétera. La leche y las despensas deben ser para los recién nacidos y los niños menores de seis años. Son complementos alimenticios que deben distribuirse para todos los niños y las niñas en escuelas completas que proporcionen alimentación, deporte, actividades artísticas y estimulación cognitiva que tienen como epicentro el hogar, para mejorar la interacción entre el niño y la madre mediante el juego, la locomoción, coordinación entre ojos y mano, audición y expresión oral, y de rendimiento cognitivo –por ejemplo, reconocimiento de figuras, con lo cual crecerá su coeficiente intelectual, capacidad de razonamiento o vocabulario.

El fatídico círculo vicioso, que condena a las generaciones de renuevo a nacer pobres, a sufrir los embates que erosio-

na sus capacidades y conocimientos, que se reflejan ante todo en un menguado desarrollo físico y mental, hecho que los condena a no poder adquirir las capacidades y aptitudes básicas que les permitan superar la pobreza durante su edad adulta y por lo tanto, no tendrán otra cosa para heredar a sus hijos, que no sea la misma condición de pobreza extrema en la que han vivido, por generaciones.

Así pues, la población infantil de nuestro país es vulnerable, básicamente por las condiciones sociales, culturales y económicas de su entorno familiar y social, lleno de carencias para iniciar su preparación para la vida. Y al único capital al que pueden aspirar es al que se compone de todo tipo de miserias maltrato, violencia y discriminación, por lo que su vida, sin duda, transcurrirá en un ambiente de constante riesgo.

La pobreza más que un estado personal es una situación cultural e histórica que se ha agudizado con la marginación, la discriminación y la exclusión.

Como decíamos, en México existen 10.5 millones de niños menores de cinco años. Estamos hablando de cerca del 10 por ciento de la población nacional.

Las comunidades con menos de 2 mil 500 habitantes, concentran a un cuarto de la población total del país, y en proporción, la población infantil tiene un peso mayor de la que se registra en el ámbito urbano.<sup>3</sup>

El Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009, indica que 5.3 por ciento de los mexicanos viven en estado de pobreza; coloca a nuestro país en el lugar 23 entre 135 países en vías de desarrollo, y menciona que el 17.6 por ciento de los mexicanos subsisten con un ingreso de menos de 1.25 dólares al día. Sin embargo, en 2005 el mayor de los rezagos corresponde al ingreso de las personas; 45.3 por ciento de la población económicamente activa (PEA), no supera los dos salarios mínimos. Las situaciones más difíciles se encuentran en siete estados de la república: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Yucatán, Tlaxcala, Hidalgo y Puebla, donde esta proporción rebasa 60 por ciento, mientras que otras ocho entidades: Veracruz, San Luis Potosí, Michoacán, Campeche, Zacatecas, Tabasco, Nayarit y Durango tienen rezagos entre 50 y 60 por ciento (Figura 2).

Infancia: vulnerabilidad frente a la pobreza

Cuadro 1. Niveles de pobreza, México, 1992-2008

Año	Nacional			Urbano			Rural		
	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio	Alimentaria	Capacidad	Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1	13	20.1	44.3	34	44.1	66.5
1994	21.2	30	52.4	10.7	18.3	41.2	37	47.5	69.3
1996	37.4	46.9	69	27	36.8	61.5	53.5	62.6	80.7
1998	33.3	41.7	63.7	21.4	30.6	55.9	51.7	59	75.9
2000	24.1	31.8	53.6	12.5	20.2	43.7	42.4	49.9	69.2
2002	20	26.9	50	11.3	17.2	41.1	34	42.6	64.3
2004	17.4	24.7	47.2	11	17.8	41.1	28	36.2	57.4
2005	18.2	24.7	47	9.9	15.8	38.3	32.3	39.8	61.3
2006	13.8	20.7	42.6	7.5	13.6	35.6	24.5	32.7	54.7
2008	18.2	25.1	47.4	10.6	17.2	39.8	31.8	39.1	50.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos de los Hogares, elaborada por INEGI, 1992 a 2008.

El índice de desarrollo humano (IDH) se compone de cuatro variables: esperanza de vida; tasa de alfabetización; tasa de matriculación escolar; y PIB per cápita. El IDH del 27 por ciento de los –aproximadamente– 2 mil 500 municipios en México, es similar al de países pobres de África, mientras que tres por ciento de otros municipios, tienen niveles equivalentes a países de Europa.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se estima que en 2010, 21.4 millones de niños menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza multidimensional, lo que equivale al 53.8 por ciento de este grupo poblacional. La pobreza multidimensional está definida como la situación de una persona cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

De los niños en pobreza multidimensional, 23.8 por ciento se encontraban en pobreza multidimensional extrema, es decir, estos niños pertenecen a hogares que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y presentan al menos tres carencias sociales de las seis incluidas en el cálculo del Índice de privación social. Uno de cada seis niños (16.5 por ciento) son considerados “no pobres multidimensionales ni vulnerables por ingresos o por carencias”.

Las principales carencias sociales de los niños(as) en pobreza multidimensional son:

9.8 por ciento tenían rezago educativo;

29.8 por ciento no tenían acceso a los servicios de salud;

64 por ciento no tenían acceso a la seguridad social;

20.1 por ciento tenían carencia en la calidad y en los espacios en la vivienda;

19.8 por ciento no tenían acceso a los servicios básicos en la vivienda, y

29.5 por ciento no tenían acceso a la alimentación.

En México desde el 2001 se ha medido la pobreza:

**Pobreza alimentaria** es la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria. Equivale a un ingreso diario por persona de 15.4 pesos mexicanos, en áreas rurales y 20.9 pesos en áreas urbanas. (1.7 y 2.2 dólares diarios por persona).

Para 2001, uno de cada cinco hogares y 24.2 por ciento de las personas vivían por debajo de esta línea de pobreza y para 2005 estas cifras han variado en 15 y 18 por ciento respectivamente.

**Pobreza de capacidades.** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación. Esto equivale a un ingreso diario por persona de \$18.9 en áreas rurales y \$24.7 en áreas urbanas (2.0 y 2.7 dólares diarios por persona). Actualmente, 25.3 por ciento de los hogares y 31.9 por ciento de la población total, viven en pobreza de capacidades.

Pobreza de patrimonio. Es la insuficiencia del ingreso económico disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación. En este nivel fueron clasificadas todas las personas que viven con menos de 28.1 pesos en áreas rurales y 41.8 pesos en áreas urbanas, al día (3.0 y 4.5 dólares diarios por persona). Se calcula que 45.9 por ciento de los hogares y 53.7 por ciento de la población subsisten por debajo de esta línea de pobreza (Cuadro 1).

### Numeralia

- En México hay 12.3 millones de personas con pobreza alimentaria.
- 11.3 millones son menores de 19 años (91.9 por ciento de los pobres).
- La pobreza rural es tres veces mayor que la urbana; 22 por ciento de los niños y 65 por ciento de los adultos mayores son pobres en áreas urbanas.
- En áreas rurales son pobres 50 por ciento de los niños y 80 por ciento de los adultos mayores.
- Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla son los estados más pobres; 30 por ciento de todos los pobres del país viven en estas entidades y contribuyen con 60 por ciento de la migración interna y con 80 por ciento de la externa.
- El 65 por ciento de los indígenas vive actualmente en áreas urbanas. La elevada desnutrición urbana se ve en los indígenas migrantes.
- La polaridad social es del orden de 1:4000 ricos versus pobres.
- El 75 por ciento de los jóvenes de 19 años ya no asiste a la escuela.

### Las familias

En la actualidad las familias monoparentales constituyen 22 por ciento del total y esto ha hecho variar el paradigma de desintegración familiar, en el que en la actualidad proponemos para dicho calificativo, tres variables: que haya violencia intrafamiliar; una enfermedad crónica discapacitante con o sin adicciones disfuncionales.

Entre las familias monoparentales, 85 por ciento tiene al frente a una mujer. En México entre 35 y 40 por ciento de los hogares viven en condiciones de extrema pobreza; la mayoría los integran madre y padre y en 26.6 por ciento ha abandonado el hogar un miembro por motivos económicos y por causa de la migración. Existen en la actualidad 1.5 por ciento de hogares con adolescentes como jefes de familia y solamente 0.1 del total de los adolescentes vive solo y uno de cada diez trabaja y estudia.

En el 80 por ciento de los hogares monoparentales están al frente mujeres solteras y esta cifra sigue en ascenso, por abandono de la pareja en circunstancias de desintegración o bien por libre decisión de la mujer.

En México las mujeres tienen un ingreso 30 por ciento menor que los hombres y con empleos cada vez más precarios en cuanto a los servicios de salud y la seguridad social. El ingreso de las jefas de familia de 1992 a 2004 creció menos que el de los hombres.<sup>4</sup>

La edad, grado de escolaridad y tipo de actividad de la madre en situación de pobreza, no explican los problemas de salud y desnutrición de sus hijos, son mediaciones o variables que tienen un peso específico según las características, tipo y dinámica del hogar o unidad doméstica y estrategia de vida familiar. La unidad doméstica es un sistema de relaciones basado en la distinción por género y edad de sus integrantes.

En familias de bajos recursos se mantienen prácticas o costumbres socioculturales como la de un menor tiempo de amamantamiento de niñas que de niños, dejar a las niñas solas con el biberón y privilegiar la alimentación de los varones, esto es, darles de comer primero y o mejor.

La edad promedio de la madre es de 25 años y que tiene, por lo general, cuatro hijos los que se ven obligados a participar en las tareas de la casa, lo cual elimina la posibilidad de que los niños asistan a la escuela. La madre se hace cargo de todas las labores del hogar e involucra en ellas a sus hijos. Prevalece un concepto de la niñez como fuerza de trabajo; y son los varones quienes se valoran como potenciales trabajadores que han de mantener a los padres. El número de hijos es una manera de allegarse de la siempre necesaria mano de obra, la que es incorporada a la familia campesina y pobre por el camino que los lleva a procrear el mayor número de hijos posible.

## Las estancias infantiles

Inicialmente, la Constitución General protegía a los hijos e hijas de las madres trabajadoras, obligando a los patrones a instalar guarderías, que otorgaban un servicio gratuito, posteriormente, estas fueron encomendadas al IMSS con la aportación de los empresarios, el Estado y las trabajadoras. Ahora, las estancias infantiles han sido concesionadas a particulares y las trabajadoras pagan el total del costo del servicio.

Algunos medios de comunicación han informado que en el país existen diez mil estancias infantiles concesionadas. “Sólo en julio de 2010, Protección Civil clausuró tres de esos changarros de Sedeso en Acapulco, por no cumplir con las “condiciones” para operar y encontrarse en zonas de alto riesgo. En Ciudad Juárez, 13 albergues suspendieron servicios por extorsión, cuatro de ellos eran de Sedeso. En 2009 ya habían cerrado otras nueve y lo mismo puede decirse de varias casas de cuidado diario (centros comunitarios de atención infantil para mujeres trabajadoras sin acceso a seguridad social). En el Distrito Federal se diagnosticó que 35 por ciento (509) del total de los establecimientos (mil 437) se encontraban en condiciones de alto riesgo, mientras de 45 por ciento (655) se ignoraban sus condiciones de operación.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2010 (Inegi), las madres están al cuidado de 78.4 por ciento de ellos, mientras que las guarderías públicas atienden 2.6 por ciento y las privadas apenas a uno por ciento. Otra persona tenía responsabilidad sobre el 18 por ciento restante. Según la misma encuesta, pero para 2009, cerca de 1.4 millones de niños, cuyas madres trabajan son cuidados por sus abuelas. Hasta 91 por ciento de las abuelas no recibe ningún pago, y las que cuentan con él perciben menos de 600 pesos mensuales; 60 por ciento de los niños atendidos por ellas es menor de 3 años”.<sup>5</sup>

La iniciativa presentada por el PRD y PT para la Ley de Estancias Infantiles habla de “tutela y defensa de las niñas y niños. Paralelamente a la tutela de los derechos del menor, se busca apoyar a las mujeres y varones, para que puedan armonizar sus responsabilidades familiares con el trabajo (pero debe verse) como un derecho humano del que ante todo sean titulares los menores (...) que garanticen los derechos de las niñas y niños a la vida, a la integridad personal, a su dignidad, alimentación, salud, educación, sano esparcimiento y a su pleno desarrollo”.

La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, iniciada por Felipe Calderón y decretada el 23 de octubre de 2011, establece en el artículo 9 que “niñas y niños tienen derecho a recibir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en condiciones de calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad”. El artículo 14 a su vez señala que “la rectoría de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil corresponde al Estado”.

Como es conocido por todos, esta ley fue concebida principalmente para promover los Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y concesionarlos a particulares, a pesar de que contaba con las modalidades de pública, privada y mixta, que sirvieron como un medio de propaganda electoral y de beneficio a familiares y amigos de funcionarios, y que desgraciadamente tuvieron el conocido resultado de la tragedia de la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala que “se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (...) y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en su artículo 3o. establece la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad” y establece los principios de “interés superior de la infancia, la no-discriminación, la igualdad, de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo, tener una vida libre de violencia, la corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad y finalmente el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales”.

La primera discusión que hemos tenido en México es sobre la protección del estado a la vida desde la concepción, que han promovido la iglesia, el PRI y el PAN y que en años anteriores promovieron reformas constitucionales en las legislaturas de los estados en ese sentido y que implicó la penalización del aborto –en todos los casos– y que las involucradas que promovieran el aborto, en muchos casos incluyendo el que haya sido resultado de violación tumultuaria, fueran penalizadas. Muchas mujeres jóvenes, han sido penalizadas, encarceladas y obligadas a parir. Sin em-

bargo, ni el estado, ni la iglesia, ha resuelto sobre la manutención de los y las recién nacidas y si este será solo responsabilidad de la madre, la cual, obviamente, en este caso, no fue la responsable del embarazo. La iglesia -promotora principal de esta legislación- y las fracciones parlamentarias del PRI y del PAN que la han apoyado no aclaran el asunto. Bien, es hora de que se responsabilicen de tal circunstancia y que asuman, que lo que votaron en su momento, deberá tener consecuencias. El Estado deberá hacerse cargo no solo de esos niños y niñas sino de todos y todas las niñas y niños de todo el país. Deberá sostenerlos y educarlos hasta que adquieran la edad madura.

El otro asunto se refiere a la deficiencia de la educación sexual de los jóvenes y la permanente negativa de la iglesia y de las corrientes conservadoras a introducir programas educativos sobre éstos temas. Esta negativa evita a las jóvenes blindarse de los peligros del embarazo prematuro. Ante tal circunstancia, de no impulsarse tales programas de protección preservativa, del uso público, amplio, obligatorio y gratuito del condón, tenderemos las consecuencias obvias de los embarazos de mujeres jóvenes adolescentes y de niñas.

Quien ha abordado el tema ampliamente es la UNICEF en el texto “La atención y educación de la primera infancia con calidad e inclusiva: de utopía a realidad”.

La atención y educación de la primera infancia, AEPI, debe ser vista como una necesidad para sentar las bases del desarrollo humano, así como para alcanzar mayores logros educativos a lo largo de la vida y una consecuente reducción de las desigualdades, la malnutrición y la mortalidad infantil. “Una buena atención y educación desde el nacimiento promovería resultados potencialmente más favorables, entre los que estarían la reducción de los porcentajes de repetición y deserción, agresión y violencia; y la socialización en general, para participar en el desarrollo de cada país en su sentido más amplio”, afirma un especialista de esta organización internacional.

En primer lugar, es fundamental desarrollar la idea de la obligación del Estado en materia de educación inicial. La atención de los niños en edad inicial nunca ha sido preocupación del estado ni de la mayoría de los estados del mundo. La UNESCO, tiene pocas observaciones al respecto, pero recomienda que el Estado debe preocuparse por los niños, menores de cuatro años, obligatoriamente.

Para la UNICEF la situación de la atención y educación de la primera infancia (AEPI) en América Latina y el Caribe, y, en particular, a la realidad de los grupos más vulnerables de niños y niñas en edades tempranas, debe enfatizar la necesidad de impulsar políticas activas de universalización de una educación inicial de buena calidad como una labor impostergable en el continente. La atención a los niños desde su primera infancia y la responsabilidad del estado desde su nacimiento, es una herramienta para frenar la transmisión de la pobreza, la cual se repite cíclicamente a través de las generaciones. Garantizar las condiciones de alimentación, salud, estabilidad psicológica, emocional, protección, ambiente social y familiar, cuidados para su formación física y mental, permiten un futuro seguro para la población futura de cualquier país. Los derechos de los niños a la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo se ponen en peligro si es que existe la pobreza durante la primera infancia. Esta es una de las causas principales de las miles de muertes prevenibles y el fondo de la desnutrición, la ausencia a la escuela, la negligencia, la desprotección y los embarazos tempranos. Los lactantes pobres y desnutridos padecen infecciones de las vías respiratorias, diarreas, sarampión y otras enfermedades susceptibles de prevención, con mayores probabilidades y menos posibilidades de recibir atención de salud. Las niñas que nacen en la pobreza con mayor frecuencia mueren en su primera infancia.

El desarrollo del cerebro es influenciado por la calidad del ambiente, la deficiencia de hierro, las toxinas ambientales, el estrés y la falta de estimulación e interacción social y puede tener efectos cognitivos y emocionales duraderos.

La UNICEF agrega que “el desarrollo infantil temprano es un proceso continuo, no secuencial, que conjuga diversas dimensiones como la salud, la nutrición, que permiten a las niñas y niños potenciar sus capacidades y desarrollar competencias para la vida.

Tradicionalmente se ha concebido la educación para los niños y niñas pequeños como educación preescolar, la cual se relaciona con la preparación para la vida escolar y el ingreso a la educación básica. Hoy en día, existe consenso (...) en que la educación para los más pequeños va mas allá de la preparación para la escolaridad y debe proporcionar a niños y niñas experiencias significativas para su desarrollo presente.

La educación inicial debe brindar a los niños ambientes de interacción social seguros, sanos y de calidad, en donde to-

do niño o niña pueda encontrar las mejores posibilidades para el desarrollo de su potencial y en los cuales se reconozca el juego y la formación de la confianza básica como ejes fundamentales del desarrollo infantil (1).

**¿En qué consiste la educación inicial?**

Lo propio de la educación inicial es el cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos para que logren aprendizajes de calidad”6. Así, se asume la educación inicial como un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos.

Como se menciona en otros documentos de Unicef, los derechos de los niños son razones suficientes que justifican las inversiones en la primera infancia. Todos valoraremos la influencia de los primeros tres años en el resto de la vida del niño. Además, la suficiente atención en la primera infancia previenen futuras deficiencias en educación y problemas de salud e incapacidad.

La educación inicial no debe ser entendida solo como una educación escolarizada, esta vincula a los padres con los niños y niñas y su obligatoriedad y gratuidad debe entenderse en el cuidado y responsabilidad del Estado, garantizando su alimentación, su salud y su derecho a la sociali-

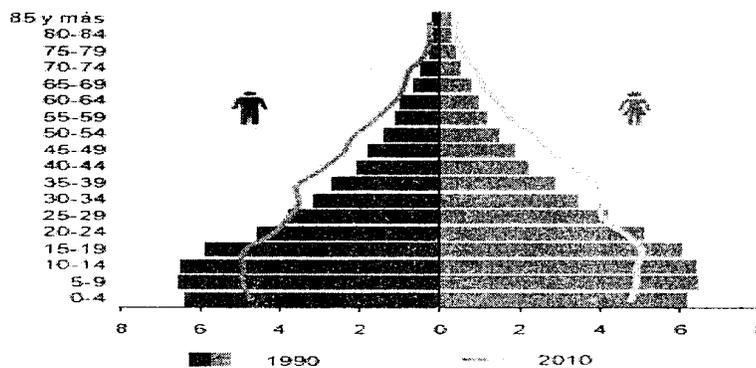
zación en su hábitat principalmente con sus padres y familiares. El Estado debe garantizar la educación inicial desde el hogar de los niños. Al mismo tiempo el padre y la madre debe contar con las condiciones de alimentación, salud, vivienda y capacitación que les permita proporcionar a los niños y niñas las mejores condiciones para su desarrollo inicial. En el periodo de lactancia, la madre deberá estar en óptimas condiciones para proporcionar a sus hijos e hijas la alimentación requerida.

El Estado deberá proporcionar todos los elementos necesarios a la familia, en forma gratuita, de acuerdo con los planes y programas de atención comunitario y escolarizado para la educación inicial, que se decidan. Los planteles en los que se imparta educación inicial deberán reunir las condiciones óptimas y contar con los materiales necesarios para proporcionar alimentación, salud y educación inicial a los niños, niñas y a los padres. Serán construidas de acuerdo con las necesidades ambientales, sociales y culturales propias de los niños y niñas y de acuerdo con su entorno cultural. Deberán contar con personal suficiente especializado, y docente, para una enseñanza de calidad.

En México, se decretó el 30 de abril 1924, como “Día del Niño”, cuando el general Álvaro Obregón era presidente de la República y José Vasconcelos ministro de Educación Pública, el mismo día en que la Liga de las Naciones Unidas, predecesora de la actual Organización de las Naciones Unidas (ONU), dio a conocer la primera declaración de los derechos del niño.

**Distribución porcentual de la población por grupos de edad y sexo 1990 y 2010**

El INEGI nos proporciona una amplia información estadística sobre los niños, a saber: Distribución porcentual de la población por grupos de edad y sexo 1990 y 2010



Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda 1990 Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos.

Datos censales de 2010 indican que en el país residen 32.5 millones de niños de 0 a 14 años de edad, en términos relativos representan 29 por ciento de la población total. El número de niños que se encuentran en la primera etapa (0 a 4 años) asciende a 10.5 millones, en tanto 22 millones se encuentran en edad escolar (5 a 14 años); en términos porcentuales cada conjunto representa 32.4 por ciento y 67.6 por ciento de la población menor de 15 años, respectivamente.

**Registro de nacimiento**

La Convención sobre los Derechos del Niño, vigente desde 1990 y ratificada por 191 países incluido México, plantea la necesidad de que el niño sea registrado inmediatamente después de su nacimiento para gozar del derecho a un nombre y nacionalidad. En 2010 se registraron 2.6 millones de personas, 79.4 por ciento fueron de niños con me-

nos de un año de edad, es decir, uno de cada cinco registros fueron personas con un año o más de edad, condición que para muchas entidades del país se considera como registro extemporáneo.

**Salud**

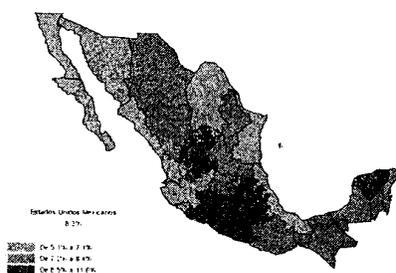
El peso al nacer, predispone a los niños que nacen con un peso inferior a los 2 kilos 500 gramos a una mayor morbilidad y mortalidad.<sup>7, 8</sup>

De los nacidos vivos durante 2010 en México, 8.3 por ciento presentaron bajo peso al nacer, siendo el Distrito Federal la entidad con el mayor porcentaje (11.6 por ciento), seguido por el Estado de México y Yucatán (10.5 y 9.7 por ciento respectivamente); por otro lado, las menores proporciones se localizan en Baja California Sur, Colima (ambas con 5.1 por ciento) y Sonora con 5.4 por ciento.

**Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer por entidad federativa 2010**

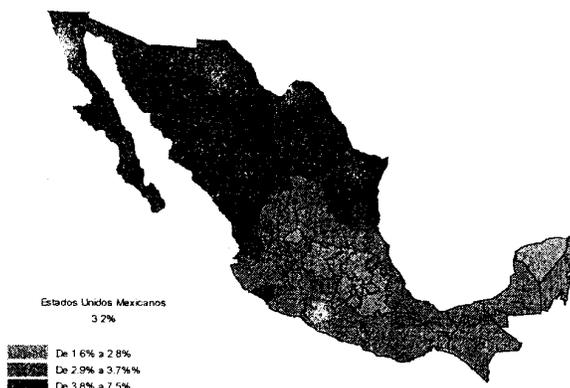
**Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer por entidad federativa 2010**

2010



**Porcentaje de nacidos vivos macrosómicos por entidad federativa 2010**

2010



Nota: Nacidos vivos con bajo peso se refiere a los niños que pesaron entre 800 gramos y 2 499 gramos al nacer.

Nacidos vivos macrosómicos se refiere a los niños con peso mayor a 4 000 gramos al nacer.

Fuente: SSA. Sistema de Información sobre Nacimientos. Base de datos, 2010.

La macrosomía o los niños macrosómicos, que son aquellos que nacen con un peso superior a los 4 000 gramos, ligados principalmente a madres con diabetes.<sup>9, 10</sup>

En 2010 en México, 3 de cada 100 nacidos vivos son macrosómicos; observándose los porcentajes más altos en Sonora (7.5 por ciento), Baja California (7 por ciento) y Baja California

Durante 2009, la principal causa de hospitalización en los niños menores de 1 año son las afecciones originadas en el periodo perinatal (62.8 por ciento); para los niños de 1 a 4 años otras enfermedades del aparato respiratorio (24.3 por ciento) y en los niños de 5 a 14 años las enfermedades de otras partes del aparato digestivo (15.8 por ciento en niños de 5 a 9 años y 17.4 por ciento en niños de 10 a 14 años).

### Porcentaje de población de 0 a 14 años por principales causas de morbilidad hospitalaria para cada grupo de edad 2009

Principales causas	Menores de 1 año		De 1 a 4		De 5 a 9		De 10 a 14	
	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar	%	Lugar
Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	62.8	1	4.3	6				
Otras enfermedades del aparato respiratorio	11.2	2	24.3	1	11.6	2	5.2	4
Malformaciones congénitas, de formaciones y otras anomalías	7.1	3	7.8	3	5.6	5	3.7	8
Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud	4.7	4						
Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias	2.9	5	10.7	2	5.2	7		
Enfermedades de otras partes del aparato digestivo	2.3	6	7.0	5	15.8	1	17.4	1
Infecciones y otras enfermedades de las vías respiratorias superiores	1.3	7	7.4	4	7.8	4	3.5	9
Síndromas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorio no clasificados en otra parte	1.1	8	3.2	9	3.2	10		
Enfermedades del sistema nervioso	0.8	9						
Enfermedades endocrinas y metabólicas	0.7	10						
Traumatismos, envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas			3.3	7	10.1	3	8.8	2
Traumatismos internos e intracraneales y otros traumatismos			3.2	8	4.2	9	4.2	7
Tumores malignos del tejido linfático, de los órganos hematopoyéticos y tejidos aóleos			2.6	10	5.3	6	3.4	10
Enfermedades del aparato urinario					4.5	8	6.4	3
Causas obstétricas directas							4.9	5
Parto							4.8	6

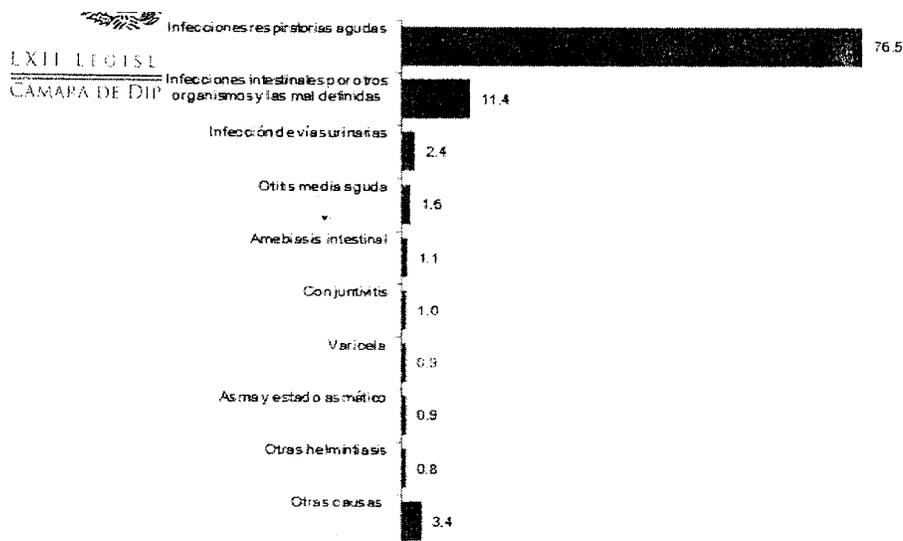
Nota: La selección de las principales causas es con base en la Lista Mexicana.

La morbilidad hospitalaria corresponde al número de egresos hospitalarios por principal causa.

Fuente: SSA. Base de datos de egresos hospitalarios 2009.

Durante 2010, del total de enfermedades de seguimiento en niños de 0 a 14 años, las infecciones respiratorias agudas concentran el porcentaje más alto 76.5 por ciento, seguido de las infecciones intestinales por otros organismos de las más definidas (11.4 por ciento).

### Distribución porcentual de la población de 0 a 14 años según las principales enfermedades de vigilancia epidemiológica 2010



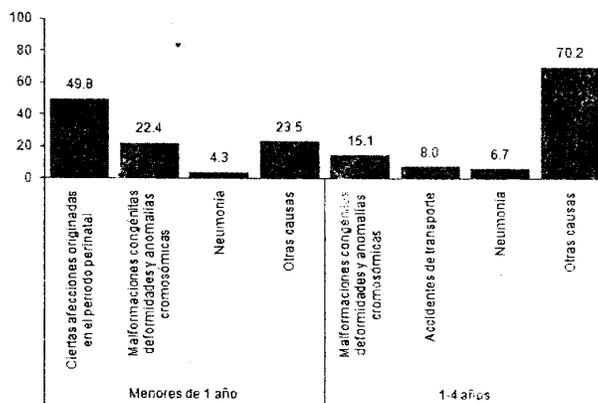
Fuente: SSA, DGEPI. Anuarios de Morbilidad 1984-2010.

### Mortalidad

Datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) señalan que en 2010 fallecen 14.2 niños menores de un año por cada mil nacimientos, cifra cinco veces menor a la registrada en 1970 (69 defunciones por cada mil). En Guerrero, Chiapas y Oaxaca, la tasa de mortalidad sobrepasa las 17 defunciones por cada mil y la brecha observada entre las entidades con la mayor (Guerrero) y menor (Nuevo León) tasa es de 10 defunciones por cada mil nacimientos.

En 2010 las estadísticas de mortalidad registraron 41 mil defunciones de niños menores de 15 años, siete de cada diez ocurrieron antes de que el niño cumpliera el año de edad y las principales causas de muerte son las afecciones originadas en el periodo perinatal (49.8 por ciento), seguidas de malformaciones congénitas deformidades y anomalías cromosómicas (22.4 por ciento) y neumonía (4.3 por ciento).

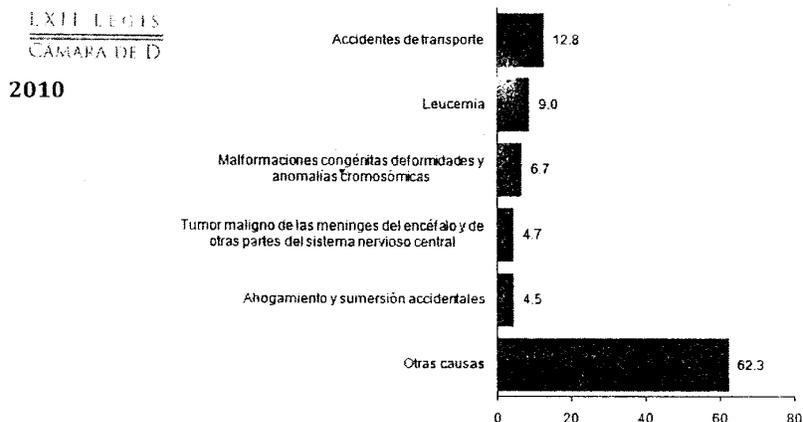
### Distribución porcentual de las principales causas de muerte de la población de 0 a 4 años por grupos de edad 2010



Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos.

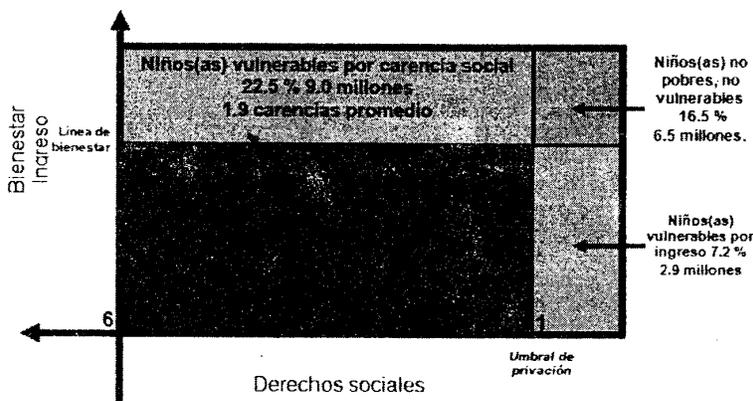
De los niños menores de 15 años que fallecieron en 2010, 13.8 por ciento fueron niños en edad preescolar (1 a 4 años) y 15.8 por ciento en edades escolares (5 a 14 años). En los primeros, las tres principales causas de muerte son las malformaciones congénitas deformidades y anomalías cromosómicas (15.1 por ciento), los accidentes relacionados con el transporte (8 por ciento) y la neumonía (6.7 por ciento);

### Distribución porcentual de las principales causas de muerte de la población de 5 a 14 años



Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos.

### Población menor de 18 años en pobreza multidimensional 2010



Fuente: CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

### Discapacidad

Con base en los resultados del cuestionario ampliado del Censo de Población y Vivienda 2010 se identificó en el país a 5.7 millones de personas con alguna limitación en el desempeño de actividades de la vida cotidiana (discapacidad), de los cuales, 520 mil (es decir, 9.1 por ciento) es población entre 0 y 14 años de edad. De ellos, la mayoría son hombres (58.3 por ciento).

En relación con el total de niños del país, la muestra censal de 2010 reporta que 1.6 por ciento de ellos presentan dis-

capacidad. Las entidades federativas que rebasan el promedio nacional, con valores entre 1.9 y 2.1 por ciento, son Chihuahua, Nayarit, Durango, Tabasco y Guanajuato. Por el contrario, las entidades que están por debajo de tal valor son Coahuila, Guerrero y Baja California Sur con porcentajes entre 1 y 1.3 por ciento.

La discapacidad más frecuente entre la población de 0 a 14 años, según la muestra censal de 2010, es la limitación para caminar, moverse y subir o bajar escaleras, con un 29.5 por ciento de casos; le siguen las limitaciones para: hablar o comunicarse (28.3 por ciento), mental (19.3 por ciento),

ver (17.8 por ciento), poner atención (15.9 por ciento), escuchar (7.4 por ciento) y, finalmente, la limitación para vestirse, bañarse o comer (7.3 por ciento).

En la población infantil, los problemas derivados del nacimiento son la principal causa de discapacidad en todos los tipos (67.4 por ciento); en segundo lugar, se ubican la discapacidad por: enfermedad (17.8 por ciento) y después, otra razón no definida (6.4 por ciento), accidentes (4.9 por ciento); y existen 3.4 por ciento de los casos que no especificaron su origen.

Cabe señalar que las causas de tipo congénita o derivadas del nacimiento tienen un mayor peso en las limitaciones mentales (74.7 por ciento), de comunicación (74.7 por ciento) y de atención (68.5 por ciento) que en las dificultades para ver, oír, vestirse o caminar; en cambio, en estas últimas, las enfermedades y los accidentes tienen una mayor importancia. En la discapacidad para ver, la enfermedad explica una cuarta parte (25.3 por ciento) de los casos; para la discapacidad para caminar, 7.5 por ciento de los casos tienen su origen en los accidentes.

#### Porcentaje de la población de 0 a 14 años con discapacidad por tipo de discapacidad según causa de la misma

Tipo de discapacidad	Causa de la limitación <sup>1</sup>					No especificado
	Total	por nacimiento	por una enfermedad	por un accidente	por otra causa	
<b>Total de discapacidades</b>	<b>100.0</b>	<b>67.4</b>	<b>17.8</b>	<b>4.9</b>	<b>6.4</b>	<b>3.5</b>
caminar, moverse, subir o bajar	100.0	62.5	23.2	7.5	4.5	2.3
ver, aun usando lentes	100.0	57.8	25.3	6.8	7.8	2.2
hablar, comunicarse o conversar	100.0	74.7	12.5	2.7	7.4	2.8
oír, aun usando aparato auditivo	100.0	63.9	21.8	6.6	5.1	2.7
vestirse, bañarse o comer	100.0	64.4	18.1	6.4	8.0	3.1
poner atención o aprender cosas sencillas	100.0	68.5	13.1	3.5	10.5	4.5
tiene alguna limitación mental	100.0	74.7	12.5	2.6	3.2	7.0

<sup>1</sup> Los porcentajes se obtuvieron en cada caso respecto al total de limitaciones o discapacidades reportadas.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos

Conocer las características educativas de los niños con discapacidad permite identificar el nivel de acceso y permanencia que tienen en comparación con los niños que no presentan discapacidad. Los niños de 3 a 14 años con discapacidad asisten a la escuela en menor proporción que los niños sin discapacidad. De acuerdo con los datos de la muestra censal en 2010, 84 de cada 100 niños sin discapacidad asisten a la escuela, mientras sólo 73 lo hacen en el caso de los que tienen discapacidad.

### Porcentaje de la población de 3 a 14 años de edad que asiste a la escuela por condición de discapacidad según sexo 2010

Condición de discapacidad	Total	Hombre	Mujer
Sin discapacidad	84.3	84.1	84.4
Con discapacidad	73.2	73.2	73.3

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos

### Hablantes de lengua indígena

En 2010 se censaron a 1.5 millones de niños de 3 a 14 años que hablan lengua indígena. Respecto al total de hablantes de lengua indígena, la población infantil de 3 a 14 años representa 22.4 por ciento; se observa que en 35 de las 89 lenguas indígenas clasificadas en el censo<sup>11</sup> esta proporción es menor al 10 por ciento, lo que evidencia un proceso de pérdida de la lengua indígena en las generaciones más recientes.

### Hogares

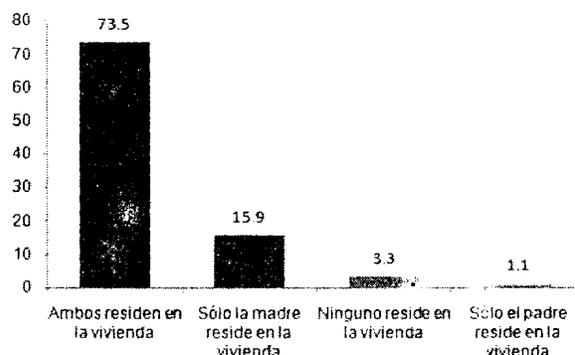
En México, según datos censales de 2010, hay 28.2 millones de hogares, de ellos 58.7 por ciento tienen al menos un integrante menor de 15 años y prácticamente todos son de tipo familiar (99.9 por ciento).

Los hogares familiares encuentran su fundamento en las relaciones de parentesco, hay casos en los que el jefe convive sólo con sus hijos (hogar monoparental), o bien, convive con sus hijos y su cónyuge (biparental), en conjunto, a estos hogares se les denomina nucleares y representan 66.9 por ciento del total de los hogares familiares donde hay al menos un niño de 0 a 14 años. Otra conformación de los hogares familiares son los ampliados o compuestos, es decir, hogares donde además de los padres, hijos y cónyuges, cohabitan otros parientes o personas que no tienen parentesco con el jefe del hogar, los cuales representan 31.8 por ciento de los hogares familiares donde hay al menos un menor de edad. En 40.6 por ciento de los hogares ampliados y compuestos se da la convivencia de un niño y un adulto mayor.

En 2010, en uno de cada cinco hogares donde hay al menos un niño de 0 a 14 años, el jefe del hogar es una mujer, la mayoría de éstas (54.4 por ciento) se encuentran separa-

das, divorciadas o viudas, 12.9 por ciento son solteras y 32.6 por ciento la jefa del hogar está casada o en unión libre, aunque habría que señalar que más de la tercera parte de estos hogares (35 por ciento) el cónyuge no reside en el hogar. El cuestionario ampliado del censo de 2010 brinda la oportunidad de identificar a los padres del niño al interior de los hogares; 73.5 por ciento cohabita en el hogar con ambos padres, 15.9 por ciento sólo con la madre, 1.1 por ciento sólo con el padre y 3.3 por ciento ninguno reside en la vivienda<sup>12</sup>

Distribución porcentual de la población de 0 a 14 años de edad por condición de residencia de los padres 2010



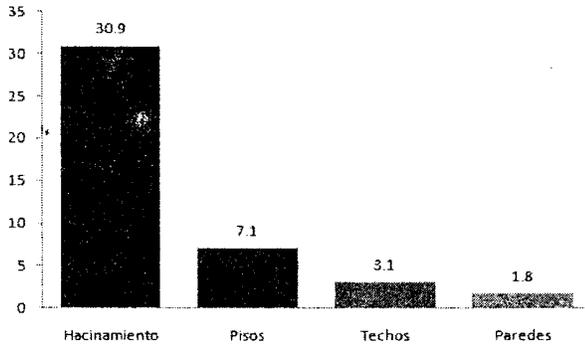
Nota: La suma es menor al 100% en la condición de residencia de los padres debido al no especificado.

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos

### Vivienda

Conforme a datos censales de 2010, 33.6 por ciento de los niños menores de 15 años habitan viviendas que presentan una o más carencias materiales, es decir, 10.1 millones de niños(as) viven en esta situación. La carencia por espacio en la vivienda es la más común, 30.9 por ciento de los niños habita una vivienda con un hacinamiento de 2.5 o más personas por cuarto; 7.1 por ciento reside en viviendas con piso de tierra, 3.1 por ciento en viviendas con techos de lámina de cartón o desechos y 1.8 por ciento lo hace en viviendas con muros de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.

**Porcentaje de población de 0 a 14 años con carencias de calidad y espacio de vivienda según tipo de carencia 2010**



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos

Los criterios propuestos por Conavi para considerar a la vivienda con carencia por servicios básicos es que se presente al menos una de las siguientes características:

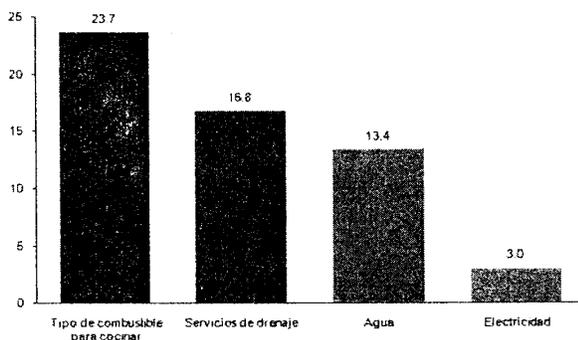
El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

No cuentan con servicio de drenaje o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

No disponen de energía eléctrica.

El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña, carbón o petróleo.

**Porcentaje de la población de 0 a 14 años con carencias de servicios básicos en la vivienda según tipo de carencia 2010**



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos

El 35.2 por ciento de los niños del país en 2010 habitaba en viviendas que presentaban una o más carencias por servicios básicos, es decir, 11.2 millones de niños vivían en esa situación. El principal servicio del que carecen las viviendas donde residen los menores es el tipo de combustible para cocinar, en 23.7 por ciento de los casos el principal combustible es la leña, el carbón o el petróleo. El drenaje no conectado a la red pública o a una fosa séptica, ocupa el segundo lugar en la carencia de servicios en la vivienda (16.8 por ciento); la tercera son viviendas sin agua entubada dentro de la vivienda o dentro del terreno (13.4 por ciento) y dada la cobertura casi universal de viviendas con servicios de electricidad, ésta es la última carencia de las viviendas donde habita un niño menor de 15 años (3 por ciento).

**Decreto por el que se reforma y adiciona, la fracción II del Apartado B, del artículo 2o., el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o., el párrafo octavo del artículo 4o., la fracción I del artículo 31, la fracción XXV del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de los niños y niñas, de pueblos indios y de educación inicial**

**Primero**

Se adiciona la fracción II del Apartado B, del Artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

Artículo 2o.

...

B

...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación, básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las

comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

...

#### Debe decir:

**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible

...

B

...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la educación inicial, la alfabetización, la conclusión de la educación, básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y **conocimiento** de las diversas culturas existentes en la nación.

#### Segundo

Se reforma y adiciona el primer párrafo y la fracción V del artículo 3o.

#### Dice:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; esta y la media superior serán obligatorias.

...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apo-

yará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

#### Debe decir:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y media superior. **La educación inicial comprenderá desde el nacimiento del niño y niña hasta los 4 años;** la educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; la educación inicial, la básica y la media superior serán obligatorias.

...

V. Además de impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

#### Tercero

Se adiciona el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Dice:

#### **Artículo 4o.**

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**Debe decir:****Artículo 40.**

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, **desde su nacimiento**. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

**Quinto.**

Se reforma y adiciona el primer párrafo de la Fracción I del Artículo 31, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

1. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**Debe decir:**

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

1. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

**Sexto.**

Se reforma y adiciona la fracción XXV del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Dice:**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

**Debe decir:**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, **de educación inicial**, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

**Séptimo.**

Quedan derogados todos los ordenamientos que se opongan al presente decreto.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los cinco niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

**Tercero.** La autoridad educativa federal, a la entrada en vigor del presente decreto, instalará comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación inicial obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente, auxiliar, técnico y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

**Cuarto.** Con el objeto de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación inicial en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que se dispone el artículo 2o. De la Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

**Quinto.** La educación inicial será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el primer año de educación inicial a partir del ciclo 2014-2015; el segundo año de educación inicial, a partir del ciclo 2015-2016; el tercer año de educación inicial, a partir del ciclo 2016-2017. En los plazos señalados, el Estado mexicano, habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

**Sexto.** Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para:

la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación inicial; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente, técnico y auxiliar, así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros, alumnos y padres y madres de familia. Para las comunidades rurales e indígenas alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación inicial, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso y las condiciones de los educandos a los servicios de educación preescolar.

**Séptimo.** Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permita cumplir con la obligatoriedad de la educación inicial en los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Octavo.** Los planteles en los que se imparta educación inicial deberán reunir las condiciones óptimas y contar con los materiales necesarios que determinen los especialistas asignados para ello y para proporcionar alimentación, salud, atención física y psicológica y la educación inicial a los niños, niñas y la capacitación a las madres y padres de familia. Serán construidas de acuerdo con las necesidades ambientales, sociales y culturales propias de los niños y niñas y de acuerdo con su entorno cultural. Deberán contar con personal suficiente especializado, y docente, para una enseñanza de calidad.

**Noveno.** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

**Bibliografía**

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. México, INEGI, 1992.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico. Consulta interactiva de datos. México, Inegi, 2011.

Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado. Base de datos. México, Inegi, 2011.

Estadísticas de mortalidad. Consulta interactiva de datos. México, Inegi, 2011.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Inegi-STPS). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Módulo de trabajo infantil 2009. Base de datos. Cuarto trimestre. México, Inegi, 2010.

Secretaría de Salud. Base de datos de egresos hospitalarios 2009. México, SSA, 2010.

Sistema de Información sobre Nacimientos. Base de datos 2010. México, SSA, 2011.

Secretaría de Salud-Dirección General de Epidemiología. Anuarios de Morbilidad 1984-2010. México, Ssa, 2012.

US, Census Bureau. American Community Survey 2010. Base de datos.

En el X Encuentro Internacional de Educación Inicial y Preescolar y Congreso Internacional Educación y Pedagogía Especial, realizados en julio en La Habana, promovidos por la UNESCO. Informe Regional de Monitoreo del progreso hacia una Educación de Calidad para Todos en América Latina y el Caribe, EPT 2012, elaborado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO, en colaboración con el Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Conferencia impartida por Miguel Llivina, oficial del programa de Educación de la Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe

#### Notas:

1 José Íñigo Aguilar Medina, Abril de 2011.

2 Grantham-McGregor, Walker y otros, 2007

3 Dinámicas domésticas y alimentación en la niñez en un área rural de extrema pobreza de México

4 Los bajos ingresos familiares generan un círculo vicioso entre la pobreza y la mala calidad de vida de la población.

1. Dos terceras partes del presupuesto familiar se dedican a la alimentación, el transporte y la educación (65.5 por ciento). Para los cuidados médicos, el vestido y la vivienda se dedica solamente 18.4 por ciento del total (Figura 7). La pobreza es causa y efecto de las enfermedades, la discapacidad y la baja productividad. Estos son temas que deben incluirse en el planteamiento de programas de salud, debido a

que los diferentes modelos de atención tienen relación con la génesis de los problemas de salud-enfermedad, incluyendo a la respuesta social organizada.

2. Existe un indicador económico importante para las familias que es la calidad de la vivienda. En México existe una relación directa entre la calidad de la vivienda y la pobreza: familias con menores ingresos, con hijos pequeños y con mujeres al frente de la familia; sobre todo adolescentes migrantes. Esto convierte a casi un 9 por ciento de la población en personas vulnerables con pobreza extrema, en las cuales la enfermedad es un componente incluido en la mala calidad de vida.

5 *La Jornada* 26 de mayo 2012

6 (CONPES 109, Colombia por la Primera Infancia, Diciembre 2007)

7 Velázquez Quintana, N. I., Masud Yunes Zárrega, J. L. y Ávila Reyes, R. “Recién nacido con bajo peso; causas, problemas y perspectivas a futuro”, en: *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, Vol. 6, Núm. 1, 2004, pp. 73-86.

8 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. *Progreso para la infancia. Un balance sobre la nutrición. Número 4*. Nueva York, UNICEF, 2006. [http://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2006n4/files/PFC4\\_SP\\_8X11.pdf](http://www.unicef.org/spanish/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_SP_8X11.pdf), marzo de 2012.

9 Cruz Hernández, J., Hernández García, P., Yanes Quesada, M., Rimbao Torres, G., Lang Prieto, J. y Márquez Guillén, A. “Macrosomía neonatal en el embarazo complicado con diabetes”, en: *Revista Cubana de Medicina Integral General*. Vol.24, Núm. 3, 2008, pp. 1-20.

10 Martínez, J.L., y Pardo, J. “Macrosomía fetal: ¿Riesgo perinatal?”, en: *Revista Médica de Clínica Las Condes*.

Volumen 14, Número 2, 2003, páginas 1 a 6.

11 Se consideraron sólo las 89 lenguas especificadas en el censo.

12 La proporción de casos no especificados es del 6.2 por ciento.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 19 de febrero de 2013.—  
Diputada Roxana Luna Porquillo (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL DE PAZ PUBLICA Y SUSPENSION DE DERECHOS Y GARANTIAS

«Iniciativa que expide la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En el ordenamiento constitucional se encuentra el establecimiento del Estado como el principal sistema de organización social. Al organizar al Estado, el derecho otorga al gobierno (como elemento del Estado) la rectoría básica de conducta social mediante la obligatoria observancia y aplicación de las normas jurídicas; sin embargo, como hemos indicado, la función gubernativa no es ilimitada, sino que se encuentra restringida y orientada por los derechos fundamentales consagrados en la norma creadora del Estado y constituyente del gobierno.

Los derechos humanos y garantías individuales son normas constitucionales a respetar por los órganos estatales, que operaran en todo momento en una normalidad social. Es decir, existe una limitante a la acción gubernamental y que estriba en el respeto a los derechos humanos y garantías individuales.

No obstante, esa normalidad de orden social que sustenta el derecho puede verse en extremo amenazada por diversas circunstancias, ante lo cual, es necesaria la intervención del gobierno en forma rápida y eficaz a fin de garantizar, precisamente, la continuidad del orden preestablecido y más aún, en algunos casos, la supervivencia del propio Estado.

Para favorecer la eficacia en la acción de gobierno será necesario suspender las disposiciones normativas que puedan obstaculizar la citada actuación y, específicamente, las que contienen los derechos fundamentales. En estos casos, el derecho admite que nos encontremos ante un interés superior a cualquier derecho particular, ante el interés del Estado.

Es por ello, que tanto el Constituyente originario al redactar la Constitución de 1917, como el Constituyente permanente, han introducido dentro del artículo 29 de la Carta Magna, la posibilidad de suspender o restringir derechos humanos y garantías individuales, al contextualizar lo siguiente:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los térmi-

nos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.”

Es por ello que, la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales está limitada a ciertos casos como lo son la invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro que pudiera poner a la sociedad en grave peligro o conflicto, y en los que el gobierno del Estado, específicamente el Ejecutivo Federal, podrá solicitar la suspensión de aquellos derechos y garantías que impidan hacer frente a la causa generadora de la suspensión; lo anterior, a efecto de que el actuar del gobierno sea de una manera pronta, eficaz y sin obstáculos.

No obstante lo anterior, y derivado del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Americana de Derechos Humanos, también se estableció los derechos humanos y garantías individuales, que por ninguno motivo podrán suspenderse o restringirse al momento de solicitar el decreto, es decir, que, ese catálogo de derecho y garantías, por ninguno motivo pueden ser trastocados por las autoridades federales.

Ahora bien, por disposición literal del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla que para suspender o restringir derechos y garantías, el Presidente de la República junto con los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República deberán solicitar autorización al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente del mismo, según sea su caso, y que las disposiciones generales deberán ser analizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es precisamente, en esta disposición de carácter obligatorio, en la que se encuentra un problema jurídico y social, ya que desde los gobiernos de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, se ha violentado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en razón de que, con la llamada lucha al crimen organizado, se han restringido ciertas garantías individuales, como lo son las contenidas en los artículos 11 y 16, párrafo primero, de la Carta Magna.

Lo anterior, tiene su ejemplificación más visible, en los llamados “retenes” que las fuerzas armadas y las policías federales ha realizado en todo el territorio nacional, lo cual lleva implícito un acto de molestia que no se encuentra dictado por autoridad competente en la que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

La restricción de garantías mencionada con antelación, se ha hecho sin seguir el tenue procedimiento contemplado por el artículo 29 de la Carta Magna y sin que en momento alguno el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, haya autorizado dicha restricción.

Es por ello que, en la presente iniciativa de ley se propone que si Presidente de la República, los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Diputados Federales, Senadores, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Secretarios Estatales y Presidentes municipales, suspendieran o restringieran los derechos humanos o garantías individuales sin seguir los lineamientos del artículo 29 constitucional y de la presente ley, se procederá en su contra conforme lo establecen los artículos 109, fracción I, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con ello se evitará que el Ejecutivo Federal en turno, de una manera fáctica e ilegal, pueda restringir derechos y garantías en aras de un beneficio social, violando la Constitución y que su actuar quede impune.

Por lo que en otro orden de ideas, se debe expresarse que el procedimiento marcado por el artículo 29 Constitucional es poco claro y preciso, contenido lagunas jurídicas, en razón de que no da respuesta a las problemáticas siguientes:

1. No enuncia los plazos en que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente deberán de resolver sobre la autorización o no.

2. Tampoco se establece si el Congreso de la Unión deberá actuar en una sesión en forma simultánea o de forma sucesiva.

3. No prevé el hecho del desacuerdo de las Cámaras, si una lo aprueba y la otra lo vota en contra.

4. Tampoco se establecen los plazos en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizará la declaratoria de constitucionalidad y validez.

5. No se establecen los requisitos mínimos que deben contener la solicitud que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deben hacer llegar al honorable Congreso de la Unión.

6. No establece el tiempo máximo por el cual se podrá solicitar la suspensión o restricción de los derechos y garantías.

A efecto de dar solución a los problemas señalados con anterioridad, es por ello que el objetivo de la presente iniciativa radica en crear la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con efecto de dotar al procedimiento de suspensión o restricción de derechos y garantías, de un marco normativo concreto que desaparezca las lagunas jurídicas contenidas en el propio precepto constitucional.

En ese sentido se el proyecto de reforma que se propone prevé que la solicitud de autorización que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presenté al Congreso de la Unión, o en su caso, a la Comisión Permanente, contenga los requisitos siguientes: estar dirigida al H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, o en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; Detallar la causa, perturbación grave o cualquier acto que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto o afecte la paz pública; mencionar expresamente cuál o cuáles serán los derechos humanos o garantías individuales a restringir o suspender; Expresar claramente si se trata de suspensión o restricción; Expresar el tiempo por el cual solicita la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, el cual no podrá exceder de tres meses contados a partir de que se publique el decreto respectivo; Manifestar con precisión si la suspensión de derechos humanos y garantías individuales será en todo el territorio nacional o en algunas entidades federativas; Deberá estar debidamente motivada y fundamentada; Ser de carácter general, abstracta e im-

personal, y contener nombre y firma del Presidente, Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

Asimismo en la iniciativa que se somete a consideración de esta Soberanía, se precisamente de manera clara y concreta el procedimiento que se debe seguir a efecto de restringir o suspender derechos humanos y garantías individuales, el cual es de la manera siguiente:

A) Una vez realizada la solicitud de suspensión o restricción de garantías, la misma se presentará ante la Cámara de Diputados, si se encuentra reunida, quien actuara como cámara de origen, la cual tendrá un plazo máximo de hasta treinta y seis horas, para resolver sobre la autorización o no, y en caso de ser afirmativa, la remitirá a la Cámara de Senadores.

B) Una vez recibida de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, actuará como cámara revisora, teniendo un plazo máximo de hasta treinta y seis horas, para resolver sobre la autorización o no, y es caso de también ser afirmativa, la remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

C) En caso de que la Cámara de Senadores no apruebe la suspensión o restricción de garantías, el Congreso de la Unión, en una sesión conjunta de las Cámaras, que deberá realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes, hará una votación general sobre la autorización o no, y en caso de ser afirmativa se enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D) En caso de que sea la Comisión Permanente la que se encuentre reunida, al momento de recibir la solicitud, contará con un plazo de cuarenta y horas a efecto de que resuelva sobre la autorización o no, si la misma es procedente, de inmediato se le enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

F) De la autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales, una vez recibida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que, en el término de tres días se pronuncie sobre la constitucionalidad y validez del decreto, en caso de que así suceda se remitirá al Presidente de la República a efecto de que realice las disposiciones generales, caso contrario, hará la declaratoria de inconstitucionalidad e invalidez.

G) Realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaratoria de inconstitucional e invalidez de la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, la Corte lo comunicara al Congreso o la Comisión Permanente, así como al Presidente de la República.

H) Declarada por la Corte la inconstitucional e invalidez de la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, la misma será nula y no surtirá ningún efecto.

I) Cuando la autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales no sea aprobada por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, el Presidente podrá realizar nuevamente la solicitud, siempre y cuando hayan cambiado las circunstancias que motivaron su primer solicitud.

J) La autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales, deberá de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En otro orden de ideas, también se plantea que, el tiempo máximo por el cual se pueden suspender los derechos humanos y garantías, sea por un plazo de tres meses, y en caso de que, la invasión, perturbación o cualquier acto que afecte gravemente la paz social o ponga a la sociedad en grave peligro, siga vigente, el Presidente de la República podrá solicitar una prórroga por otros tres meses.

En virtud de lo anterior, y para el caso de que la causa que haya motivado la suspensión o restricción de derechos y garantías, permanezca por más de seis meses, el Presidente de la República, tendrá que presentar una nueva solicitud de suspensión o restricción, a efecto de que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, otorguen o no la suspensión.

Por las consideraciones antes expuestas, sometemos a su consideración la siguiente Iniciativa de Ley con proyecto de Decreto, para quedar como sigue:

## Artículos

**Artículo Primero.** Se crea el Capítulo Primero con los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6, de la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## Título Único

### Capítulo Primero Disposiciones Preliminares

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público, de interés social y tiene por objeto regular la restricción o suspensión en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías otorgadas en la Constitución, así como el procedimiento correspondiente, la actuación de las autoridades competentes y los efectos de la resolución que se emita.

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

**I.** Derechos humanos: como el conjunto de libertades, facultades, instituciones y principios básicos con los que cuenta el ser humano por su simple condición natural de existir.

**II.** Garantías individuales: Son los derechos fundamentales de las personas reconocidos por el Estado, cuya finalidad es reducir los efectos de las desigualdades entre los individuos, otorgando a los mexicanos el derecho de disfrutar la libertad, seguridad, igualdad y propiedad, al señalar los deberes para su ejercicio.

**III.** Suspensión: es la privación parcial o total del ejercicio de un beneficio estipulado en la ley, en el presente caso, de un derecho humano o garantía individual.

**IV.** Restricción: limitación o modificación de un derecho humano o garantía individual.

**V.** Presidente: Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

**VI.** Secretarías: Secretarías de Estado.

**VII.** Procurador: Procurador General de la República.

**IX.** Invasión: acto de apoderarse por la fuerza o por vía de hecho de un país o entrar en su territorio con fines bélicos. Irrumpir o entrar por la fuerza.

**X.** Perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro:

**XI.** Conflicto: combate, lucha, pelea o enfrentamiento armado.

**XII.** Congreso: Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**XIII.** Comisión: a la Comisión Permanente del Congreso los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 3.** Por ningún motivo podrán ser restringidas, de conformidad con lo establecido por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 4, fracción 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las garantías siguientes:

- A) A la vida.
- B) Los derechos a la no discriminación.
- C) Al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- D) A la integridad personal.
- E) A la protección a la familia, al nombre y la nacionalidad.
- F) Los derechos de la niñez.
- G) Los derechos políticos.
- H) Las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna.
- E) El principio de legalidad y retroactividad.
- F) La prohibición de la pena de muerte.
- G) La prohibición de la esclavitud y la servidumbre
- H) La prohibición de la desaparición forzada y la tortura.
- I) Las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- K) Al Amparo constitucional.

**Artículo 4.** Solo el Presidente, junto con el acuerdo de todos y cada uno de los titulares de las Secretarías de Estado existentes conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del Procurador General de la República, realizarán la solicitud de suspensión o restricción de los derechos humanos y garantías individuales.

Para el caso de que no exista titular de la Secretaría de Estado o de la Procuraduría General de la República, deberá firmar la solicitud el encargado de despacho, conforme lo prevén la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**Artículo 5.** El decreto que declare la restricción o suspensión de Derechos Humanos y garantías individuales, no interrumpe o altera de ninguna manera el funcionamiento de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal; por el contrario, éstas coadyuvaran en el ámbito de sus competencias, al cumplimiento del decreto.

**Artículo 6.** La suspensión o restricción de derechos humanos y garantías no puede contraerse a determinado individuo, debiendo entender por esto, que tampoco podrá referirse en relación a un grupo concreto de individuos. Lo anterior implica también que la norma que determine la suspensión de garantías no puede establecer excepciones personales en su aplicación.

**Artículo Segundo.** Se crea el Capítulo Segundo con los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, de la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Capítulo Segundo

#### Del procedimiento para suspender o restringir los derechos humanos y garantías individuales

**Artículo 7.** La solicitud para suspender los derechos humanos y garantías individuales, realizado por el Presidente deberá contener:

- I. Estar dirigida al honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, o en su caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

II. Detallará la causa, perturbación grave o cualquier acto que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto o afecte la paz pública.

III. Mencionar expresamente cuál o cuáles serán los derechos humanos o garantías individuales a restringir o suspender.

IV. Expresar claramente si se trata de suspensión o restricción.

V. Expresar el tiempo por el cual solicita la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, el cual no podrá exceder de tres meses contados a partir de que se publique el decreto respectivo.

VI. Manifestar con precisión si la suspensión de derechos humanos y garantías individuales será en todo el territorio nacional o en algunas entidades federativas.

VII. Deberá estar debidamente motivado y fundamentado.

VIII. Será de carácter general, abstracto e impersonal.

IX. Contener nombre y firma del Presidente, Secretarios de Estado y Procurador General de la República.

**Artículo 8.** Una vez realizada la solicitud de suspensión o restricción de garantías, la misma se presentará ante la Cámara de Diputados, si se encuentra reunida, quien actuará como cámara de origen, la cual tendrá un plazo máximo de hasta treinta y seis horas, para resolver sobre la autorización o no, y en caso de ser afirmativa, la remitirá a la Cámara de Senadores.

**Artículo 9.** Una vez recibida de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, actuará como cámara revisora, teniendo un plazo máximo de hasta treinta y seis horas, para resolver sobre la autorización o no, y en caso de también ser afirmativa, la remitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 10.** En caso de que la Cámara de Senadores no apruebe la suspensión o restricción de garantías, el Congreso de la Unión, en una sesión conjunta de las Cámaras, que deberá realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes, hará una votación general sobre la autorización o no, y en caso de ser afirmativa se enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 11.** En caso de que sea la Comisión Permanente la que se encuentre reunida, al momento de recibir la solicitud, contará con un plazo de cuarenta y horas a efecto de que resuelva sobre la autorización o no, si la misma es procedente, de inmediato se le enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Artículo 12.** De la autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales, una vez recibida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que, en el término de tres días se pronuncie sobre la constitucionalidad y validez del decreto, en caso de que así suceda se remitirá al Presidente de la República a efecto de que realice las disposiciones generales, caso contrario, hará la declaratoria de inconstitucionalidad e invalidez.

**Artículo 13.** Realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la declaratoria de inconstitucional e invalidez de la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, la Corte lo comunicará al Congreso o la Comisión Permanente, así como al Presidente de la República.

**Artículo 14.** Declarada por la Corte la inconstitucional e invalidez de la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, la misma será nula y no surtirá ningún efecto.

**Artículo 15.** Cuando la autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales no sea aprobada por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, el Presidente podrá realizar nuevamente la solicitud, siempre y cuando hayan cambiado las circunstancias que motivaron su primer solicitud.

**Artículo 16.** La autorización para suspender o restringir derechos humanos o garantías individuales, deberá de ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 17.** El tiempo máximo por el cual se podrá solicitar la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, será de tres meses, si una vez concluido este plazo, la invasión, perturbación u acto que altere la paz pública o ponga en peligro a la sociedad o en conflicto permanezca, el Presidente podrá solicitar al Congreso o a la Comisión, una prórroga por otros tres meses.

**Artículo 18.** De la prórroga a que hace referencia el artículo anterior, conocerá en primera instancia la Cámara de Diputados, si estuviera reunida, quien tendrá el plazo de

doce horas a efecto de resolver si otorga o no la prórroga; en caso de ser afirmativo, la enviará de inmediato a la Cámara de Senadores.

**Artículo 19.** Recibida de la Cámara de Diputados, la solicitud de prórroga, la Cámara de Senadores tendrá un plazo máximo de doce horas para resolver, en caso de que sea negativa se desechará de plano, en caso afirmativo, se enviará al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 20.** En caso de que la invasión, perturbación u acto que altere la paz pública o ponga en peligro a la sociedad o en conflicto, permanezca por más de seis meses, el Presidente deberá presentar una nueva solicitud de autorización para suspender o restringir derechos humanos y garantías individuales, siguiéndose el procedimiento establecido en el presente capítulo.

**Artículo 21.** Una vez autorizado el decreto de suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, el Presidente, en cuanto jefe supremo de las Fuerzas Armadas, podrá hacer uso de un contingente o de la totalidad de las mismas a efecto de hacer frente a la invasión, perturbación u acto que altere la paz pública o ponga en peligro a la sociedad.

**Artículo Tercero.** Se crea el Capítulo Tercero con los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27, de la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Capítulo Tercero**  
**De los principios rectores**  
**de la restricción o suspensión de los**  
**derechos humanos y garantías individuales**

**Artículo 22.** La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

**Artículo 23.** Principio de legalidad. O de primacía de la ley, consistente en que todo el ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.

**Artículo 24.** Principio de racionalidad. Radica en que la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías

individuales deber ser en la justa medida del problema que motive su solicitud, sin que pueda extralimitarse la referida suspensión o restricción.

**Artículo 25.** Principio de proclamación. Consistente en la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del decreto mediante el cual se suspenden o restringen los derechos humanos o garantías individuales.

**Artículo 26.** Principio de Publicidad. Consiste en dar a conocer el decreto de suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, a toda la sociedad, en lo cual, desde luego, ésta tiene interés.

**Artículo 27.** Principio de no Discriminación. Tiene por objeto garantizar la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades en el goce y disfrute de los derechos humanos de todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, sexo, raza u origen étnico, su religión o sus creencias, discapacidad, edad u orientación sexual.

**Artículo Cuarto.** Se crea el Capítulo Cuarto con los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley Federal de Paz Pública y Suspensión de Derechos y Garantías, Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Capítulo Cuarto**  
**Disposiciones Finales**

**Artículo 28.** Una vez que haya cesado la causa por la cual se solicito la suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, y se encuentre aún vigente el decreto de suspensión o restricción, el mismo cesará de inmediato sin que medie declaratoria de autoridad o decreto alguno.

**Artículo 29.** La suspensión o restricción de derechos humanos y garantías individuales, solo será respecto a las mencionadas en la solicitud a que se refiere el artículo 7 de esta Ley, sin que en momento alguno pueda ampliarse a otros derechos o garantías.

**Artículo 30.** En contra del decreto de suspensión de derechos humanos y garantías individuales no procede medio de impugnación alguna, ello atendiendo a que su constitucional y validez es estudiada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del capítulo de la presente ley.

**Artículo 31.** En caso de que el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Diputados Federales, Senadores, los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Secretarios Estatales y Presidentes municipales, suspendieran o restringieran los derechos humanos o garantías individuales sin seguir los lineamientos del artículo 29 constitucional y de la presente ley, se procederá en su contra conforme lo establecen los artículos 109, fracción I, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Artículos Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de febrero de 2013.— Diputada María del Carmen Martínez Santillán, (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

### CODIGO CIVIL FEDERAL - LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

---

«Iniciativa que reforma los artículos 429 del Código Civil Federal y 61 de la Ley Federal del Derecho de Autor, a cargo de la diputada Sonia Rincón Chanona, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, diputada Sonia Rincón Chanona, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley Federal de Derechos de Autor al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o., párrafo octavo establece que: En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior, a su vez, el artículo 5o., párrafo primero, reconoce que: A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, el párrafo tercero de este mismo artículo establece también que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

El Estado tiene la obligación de respetar el libre derecho de ejercicio de profesión, pero qué sucede con todos aquellos menores de edad que trabajan, si bien es cierto que la propia Constitución en su artículo 123, fracción III prohíbe la explotación laboral de menores de catorce años de edad, en la realidad encontramos que de acuerdo con estudios estadísticos realizados en nuestro país por la UNICEF el 39.7 % de nuestra población son menores de edad y que de cada diez menores de edad, cuatro ejercen algún tipo de actividad laboral entre las edades de cinco y diecisiete años.

Resulta preciso hacer la diferenciación entre los términos explotación infantil y trabajo infantil. El primer concepto refiere a una clara vulneración de los derechos del niño, ya que se obtiene beneficio del menor con un tipo de trabajo que impide su educación y su ocio, lo cual supone un riesgo para su salud o que afecta su dignidad. Sin embargo, el trabajo infantil no necesariamente implica formas de explotación o abuso; la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal y que no interfieren con su escolarización se considera incluso positiva, hay tipos de trabajos realizados por niños que son aceptados por la sociedad.

Existen diversas actividades laborales a las que se dedica un menor en su niñez. Una de estas actividades es la de los niños que ejercen una carrera artística, actividad que por su alta aceptación en la sociedad es la excepción más clara a la prohibición del trabajo infantil.

Como bien lo establece el artículo 117 bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, tanto el artista intérprete o el ejecutante, tienen el derecho irrenunciable a percibir una remuneración por el uso o explotación de sus interpretaciones o ejecuciones que se hagan con fines de lucro directo o indirecto. Es de conocimiento público que ésta actividad es

una de las de mayor remuneración económica, dejando grandes ganancias no solo al menor “artista” si no también a los padres, tutores o representantes legales como es el caso específico de los denominados “managers”. Sin embargo, en el caso específico de los menores de edad no contamos con una regulación adecuada en nuestra legislación.

De esta manera nos encontramos con casos de mal manejo de las ganancias del niño, niña y adolescentes artistas, donde incluso se ha perdido el patrimonio generado, actualmente la forma más utilizada de regulación de esta actividad laboral, es un contrato atípico, denominado de representación escénica, el cual contiene un clausulado que establece la distribución de los gastos de administración y de las ganancias, que en la mayoría de los casos no favorece al artista y que además debe ser administrado por los padres o tutores quienes regularmente no realizan un fondo de ahorro o fideicomiso a favor del menor para que en su mayoría de edad pueda hacer usufructo de sus bienes y ganancias.

Si bien es cierto que el Código Civil Federal en su artículo 428 nos menciona que los bienes del hijo, mientras esté en la patria potestad, se dividen en dos clases: bienes que adquiere por su trabajo y bienes que adquiere por cualquier otro título. Y que de acuerdo con el artículo 429 de mismo Código, dichos bienes pertenecen en propiedad, administración y usufructo al hijo. El Código Civil Federal no establece la obligación al tutor o representante de salvaguardar los bienes producto del trabajo de los niños, niñas y adolescentes y que de esta manera pueda asegurarse el futuro de los mismos.

Una muestra de que los niños y jóvenes se encuentran en un estado de vulnerabilidad se ha documentado en los testimonios de varios artistas de la televisión mexicana e internacional, quienes comienzan sus carreras participando en telenovelas o programas infantiles para después saltar a la fama como cantantes o artistas. Estas trayectorias en su mayoría son vigiladas por sus padres, al igual que sus ganancias. De los casos más sonados por tratarse de un consagrado de la música mexicana es el del cantante Luis Miguel, que en su infancia vivió una serie de abusos por parte de su padre y manager a su vez.

Así como este caso existen cientos de ellos los cuales se esconden en el anonimato tras no formar parte de un espectro de alcance nacional como es la televisión. Bailarines, artistas de teatro, niños de circo, actores de cine, etc., todos los días están laborando en algún lugar, lejos del am-

paro de las leyes y cerca del abuso y la explotación de los adultos.

Ahora bien, en la parte sindical, se tiene el dato de que actualmente la Asociación Nacional de Actores (ANDA) tiene registrados a más de 500 socios infantiles; en cuyos contratos colectivos no existe normatividad para menores de 14 años y no se puede incluir ninguna cláusula que regule las labores que éstos desempeñan, por ello, las empresas particulares realizan las contrataciones directamente con los padres o tutores de los menores de edad, sin darle aviso a la ANDA. Dejando sin vigilancia y protección el trabajo del menor.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, especifica, entre otras cosas, los derechos y las garantías para este sector poblacional y la responsabilidad compartida del Estado y de los padres y tutores de velar el cumplimiento de tales disposiciones, con el objetivo de proteger sus derechos y de ésta manera asegurarles un desarrollo pleno e integral. Resulta entonces indispensable normar el quehacer de los menores, especialmente el de los menores artistas por su naturaleza sui generis. Hay que trabajar sobre las lagunas que existen en nuestra ley para deslindar responsabilidades entre padres, empresas y sindicatos, agregando que en la comunicación está la posibilidad de construir un país que la ciudadanía está reclamando.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo principal proteger a todo niño, niña y adolescente que labore, incluyendo a los artistas para que sus padres o tutores no hagan mal uso de sus ganancias, por el contrario establecer como obligación la realización de un fondo de ahorro o fideicomiso en el cual se guarde el porcentaje de las ganancias que resulte de después de haber cubierto el pago de gastos administrativos, ya sea por compra de material, insumos, y el pago de los impuestos correspondientes

Considerando que la Ley Federal del Trabajo en su título quinto BIS prevé la tutela y protección al trabajo de personas cuyas edades oscilan entre los catorce y dieciséis años. El trabajo de estos menores de edad queda sujeto a la vigilancia y protección especial de la Inspección del Trabajo, por lo que es necesario adecuar nuestro marco jurídico de tal forma que comencemos a abrir camino a las garantías de los menores de edad.

Hoy en día es evidente el trabajo de los menores de edad en el medio artístico, por lo cual es necesario brindarles mayor seguridad jurídica. Para el Grupo Parlamentario de

Nueva Alianza es un compromiso proteger a la niñez mexicana.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan un segundo párrafo al artículo 429 del Código Civil Federal y un tercer párrafo al artículo 61 de la Ley Federal de Derechos de Autor.**

**Artículo Único.** Se adicionan un segundo párrafo al artículo 429 del Código Civil Federal y un tercer párrafo al artículo 61 de la Ley Federal de Derechos de Autor, para quedar como sigue:

**Artículo 429 CCF.** Los bienes de primera clase pertenecen en propiedad, administración y usufructo al hijo.

En caso de que los padres, tutor o representante legal, sean considerados conforme a la ley administradores de los bienes económicos producto del trabajo del menor, éstos tendrán la obligación de crear un fondo de ahorro o fideicomiso a beneficio del menor para que en su mayoría de edad pueda hacer usufructo de él.

**Artículo 61 LFDA.** Por medio del contrato de representación escénica el autor o el titular del derecho patrimonial, en su caso, concede a una persona física o moral, llamada empresario, el derecho de representar o ejecutar públicamente una obra literaria, musical, literario musical, dramática, dramático musical, de danza, pantomímica o coreográfica, por una contraprestación pecuniaria; y el empresario se obliga a llevar a efecto esa representación en las condiciones convenidas y con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

El contrato deberá especificar si el derecho se concede en exclusiva o sin ella y, en su caso, las condiciones y características de las puestas en escena o ejecuciones.

**Los contratos de representación escénica en los que el autor o el titular del derecho patrimonial se trate de un menor de edad, deberán especificar las condiciones necesarias para que el cobro de regalías que se realizan a través de sus padres o tutores se administre correctamente; destinando un porcentaje al pago de gastos administrativos y compra de materiales; y el porcentaje restante se administre bajo un fondo de ahorro o fidei-**

**comiso donde el menor pueda hacer uso de sus ganancias, producto de su trabajo a su mayoría de edad.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2013.— Diputada Sonia Rincón Chanona (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Cultura y Cinematografía, para dictamen, y a la Comisión de Derechos de la Niñez, para opinión.**

