



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 Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente  Diputado Ricardo Anaya Cortés	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año II	México, DF, jueves 12 de septiembre de 2013	Sesión No. 8 Anexo

## 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 jueves 12 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados. . . . .

9

### LEY GENERAL DE SALUD - LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION - LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Lucila Garfías Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza. Se turna a las Comisiones Unidas de Salud, de Radio y Televisión, y de Derechos de la Niñez, para dictamen.

12

## LEY DE MIGRACION

Iniciativa que reforma el artículo 11 de la Ley de Migración, a cargo del diputado Mauricio Sahui Rivero, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen. . . . . 17

## LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Iniciativa que reforma el artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Osiel Omar Niaves López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen. . . . . 19

## LEY GENERAL DE SALUD

Iniciativa que reforma el artículo 104 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Paloma Villaseñor Vargas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 22

## LEY DE ENERGIA PARA EL CAMPO

Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley de Energía para el Campo, a cargo del diputado Alfonso Inzunza Montoya y suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen. . . . . 25

## LEY DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL MENOR

Iniciativa que expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen. . . . . 27

ARTICULOS 28, 41 Y 79 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Iniciativa que reforma los artículos 28, 41 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Rosendo Medina Fili-grana, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 38

LEY FEDERAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO Y FOMENTO  
A LA CREACION DE EMPLEOS

Iniciativa que expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Economía, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. . . . . 43

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 52

## LEY FEDERAL DE DERECHOS

Iniciativa que reforma el artículo 254 y adiciona un artículo 254 Quintus a la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 62

## LEY DEL SEGURO SOCIAL - LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO - LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a cargo del diputado Trinidad Morales Vargas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Seguridad Social y de Vivienda, para dictamen. 64

## REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Iniciativa que reforma los artículos 129, 130, 199 y 202 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Jorge Salgado Parra, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . 70

## LEY DE MIGRACION

Iniciativa que reforma el artículo 40 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Mónica García de la Fuente, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen. 73

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Iniciativa que reforma el artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 75

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS - LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 29 DE  
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, a cargo de la diputada Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a las Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, de Derechos Humanos, y de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. . . . . **80**

ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Iniciativa que adiciona un segundo párrafo a la fracción II del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . **101**

ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Iniciativa que reforma el artículo 20 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. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . **104**

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Iniciativa que reforma el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Luis Alfredo Murguía Lardizábal y suscrita por diputados integrantes de la Comisión Especial de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . **109**

LEY GENERAL DE EDUCACION

Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Rodimiro Barrera Estrada, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . **114**

LEY FEDERAL DE DERECHOS

Iniciativa que reforma el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Re-

volución Democrática. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 122

#### LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA

Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla y suscrita por diputados integrantes de la Comisión Especial de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 124

#### LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen. . . . . 133

#### LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZUCAR

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . . 137

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL

Iniciativa que reforma el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión. . . . . 143

#### LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA - LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA

Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 144

#### ARTICULOS 102 Y 129 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Iniciativa que reforma los artículos 102 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Roberto López Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 146

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . **150**

## LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACION

Iniciativa que reforma el artículo 9o., fracción III, recorriendo los subsecuentes de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. . . . . **157**

## LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA

Iniciativa que abroga la Ley sobre Delitos de Imprenta, a cargo del diputado Ricardo Monreal Ávila y suscrita por el diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . **159**

PROGRAMA DE CAPTACION DE DATOS BIOMETRICOS  
PARA MIGRANTES CENTROAMERICANOS

Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir al Instituto Nacional de Migración a fin de que informe a la opinión pública sobre los costos, los alcances y las implicaciones de la implantación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos, a cargo de la diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen. . . . . **163**

## HOMICIDIO DEL DIPUTADO EVERARDO HUGO HERNANDEZ GUZMAN

Proposición con punto de acuerdo, por el que esta soberanía condena el homicidio del diputado al Congreso de Oaxaca Everardo Hugo Hernández Guzmán y se demanda a la Procuraduría estatal que realice las investigaciones del caso, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . . **165**

## PREVENIR Y DISMINUIR EL INDICE DE SUICIDIOS ENTRE JOVENES

Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano de la Juventud a diseñar e implantar en conjunto los instrumentos necesarios para prevenir y disminuir el índice de suicidios entre jóvenes, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión Juventud, para dictamen. . . . . **166**

## 60 ANIVERSARIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS MUJERES EN MEXICO

Proposición con punto de acuerdo, relativo a la realización de actividades para conmemorar los 60 años del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto en México, a cargo de la diputada Martha Lucía Mícher Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género. Se turna a la Comisión de Igualdad de Género para dictamen. . . . . **167**

## COMBATIR LAS PLAGAS QUE HAN AFECTADO LA PRODUCCION DE HORTALIZAS EN DIVERSAS REGIONES DE MICHOACAN

Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa a establecer medidas fitosanitarias para combatir las plagas de paratrypanosoma, mosquita blanca y pulgón que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones de Michoacán, a cargo de la diputada Martha Berenice Álvarez Tovar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . . **169**

## INDUSTRIA AZUCARERA

Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa, a la Secretaría de Economía y al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar a emprender acciones que ayuden al desarrollo de la industria azucarera, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano. Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen. . . . . **174**

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. . . . . **176**



## \* 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 jueves 12 de septiembre 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 12 de septiembre de 2013 y que no fueron abordadas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputado Ricardo Anaya Cortés (rúbrica), Presidente.»

## «Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Lucila Garfias Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza

**Turno:** Comisiones Unidas de Salud, de Radio y Televisión, y de Derechos de la Niñez, para dictamen.

2. Que reforma el artículo 11 de la Ley de Migración, a cargo del diputado Mauricio Sahui Rivero, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

3. Que reforma el artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Ossiel Omar Niaves López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

4. Que reforma el artículo 104 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Paloma Villaseñor Vargas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

5. Que reforma el artículo 7 de la Ley de Energía para el Campo, a cargo del diputado Alfonso Inzunza Montoya y suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

6. Que expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen.

7. Que reforma los artículos 28, 41 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

8. Que expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza.

**Turno:** Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Economía, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

9. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

10. Que reforma el artículo 254 y adiciona un artículo 254 Quintus a la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

\* El anexo corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 92 del Diario de los Debates del 12 de septiembre de 2013.

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

11. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a cargo del diputado Trinidad Morales Vargas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Seguridad Social y de Vivienda, para dictamen.

12. Que reforma los artículos 129, 130, 199 y 202 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Jorge Salgado Parra, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

13. Que reforma el artículo 40 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Mónica García de la Fuente, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

**Turno:** Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

14. Que reforma el artículo 176 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

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

15. Que reforma el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, a cargo de la diputada Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

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

16. Que adiciona un segundo párrafo a la fracción II del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por el diputado Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

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

17. Que reforma el artículo 20 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:** Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

18. Que reforma el artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Luis Alfredo Murguía Lardizabal y suscrita por diputados integrantes de la Comisión Especial de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación.

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

19. Que reforma el artículo 7 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Rodimiro Barrera Estrada, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

**Turno:** Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

20. Que reforma el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, 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.

21. Que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla y suscrita por diputados integrantes de la Comisión Especial de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación.

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

22. Que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

**Turno:** Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

23. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

24. Que reforma el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

25. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

26. Que reforma los artículos 102 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Roberto López Suárez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

27. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

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

28. Que reforma el artículo 9, fracción III, recorriendo los subsecuentes de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

29. Que abroga la Ley Sobre Delitos de Imprenta, a cargo del diputado Ricardo Monreal Ávila y suscrita por el diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

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

### Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir al Instituto Nacional de Migración a fin de que informe a la opinión pública sobre los costos, los alcances y las implicaciones de la implantación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos, a cargo de la diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

2. Con punto de acuerdo, por el que esta soberanía condena el homicidio del diputado al Congreso de Oaxaca Everardo Hugo Hernández Guzmán y se demanda a la Procuraduría estatal que realice las investigaciones del caso, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios.

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

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano de la Juventud a diseñar e implantar en conjunto los instrumentos necesarios para prevenir y disminuir el índice de suicidios entre jóvenes, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

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

4. Con punto de acuerdo, relativo a la realización de actividades para conmemorar los 60 años del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto en México, a cargo de la diputada Martha Lucía Mícher Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género.

**Turno:** Comisión de Igualdad de Género para dictamen.

5. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa a establecer medidas fitosanitarias para combatir las plagas de paratiroza, mosquita blanca y pulgón que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones de Michoacán, a cargo de la diputada Martha Berenice Álvarez Tovar, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**Turno:** Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

6. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa, a la Secretaría de Economía y al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar a emprender acciones que ayuden al desarrollo de la industria azucarera, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

**Turno:** Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.»

---

LEY GENERAL DE SALUD - LEY FEDERAL  
DE RADIO Y TELEVISION -  
LEY PARA LA PROTECCION DE LOS  
DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Salud; Federal de Radio y Televisión; y para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Lucila Garfías Gutiérrez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Lucila Garfías Gutiérrez, diputada federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, Ley Federal de Radio y Televisión; y Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

### Planteamiento del Problema

La obesidad constituye uno de los principales problemas de salud pública en México. De acuerdo con datos de la Secretaría de Salud, desde 1980 a la fecha la prevalencia de obesidad y sobrepeso en México se ha triplicado, vemos con preocupación que en la población adulta el 39.5 por ciento de los hombres y mujeres tiene sobrepeso y el 31.7 por ciento obesidad, sin embargo lo más grave es, que este problema se manifieste en la población infantil, según datos de la Encuesta Nacional de Nutrición (Esanut), el 31 por ciento de las niñas y el 34 por ciento de los niños en edad escolar así como el 34.1 por ciento de los adolescentes varones y 32 por ciento de las adolescentes de sexo femenino padecen obesidad y/o sobrepeso, lo que se resume en que 1 de cada 3 niños de 5 a 19 años tiene problemas de obesidad.

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS): el sobrepeso y obesidad afecta la salud y es causante de enfermedades no transmisibles como: diabetes, osteoartritis, padecimientos cardiovasculares y algunos tipos de cáncer; por ello, la OMS promovió una Estrategia Mundial sobre Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud, en el marco de la estrategia para la prevención de enfermedades crónicas y a la que se adhirió nuestro país desde 2004.

Entre las causas identificadas de esta pandemia está el sedentarismo infantil, resultado de los cambios socioculturales y el proceso de urbanización que ha tenido efectos en cambios del entorno, al carecer de los espacios adecuados para la actividad física.

Según datos de la UNESCO el número de horas que dedican los niños mexicanos a la actividad deportiva equivale a la quinta parte del mínimo de actividad recomendada para niños en edad escolar, en contraparte la televisión, la radio y el internet se han convertido en los principales instrumentos de distracción, ocio y entretenimiento de los niños debido a su fácil acceso y alcance, ocupando además un lugar predominante en la formación de opiniones y hábitos.

Es una realidad que hoy, los niños y niñas perciben a los medios de comunicación como una fuente de diversión, placer y satisfacción, sin embargo, en su mayoría no cuentan con los mecanismos para comprenderlos en forma global y crítica, lo que tiene como consecuencia que ejerzan una fuerte influencia en su desarrollo y hábitos.

Los medios de comunicación principalmente la televisión y la radio constituyen hoy en día las principales herramientas a través de las cuales las grandes corporaciones de alimentos no saludables, dan difusión a sus productos con el objeto de estimular la necesidad y deseo por consumir en las niñas y los niños, siendo este sector de la población un importante objetivo en este mercado.

En este sentido, la influencia de la publicidad en el sector infantil puede considerarse un riesgo para niñas y niños, debido al fuerte impacto que causa en la creación de sus necesidades.

De acuerdo a datos de la organización El Poder del Consumidor, el 58 por ciento de los mensajes comerciales dirigidos al público infantil en México son producidos por las grandes empresas de cereales y alimentos con alto contenido de sodio, azúcares y grasas. La OMS considera que la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a la infancia es una de las causas que contribuyen significativamente al deterioro de sus hábitos alimenticios y al alarmante incremento de la población infantil con problemas de obesidad y sobrepeso. Con base en lo anterior, considero necesario que existan disposiciones que regulen la transmisión y contenidos de mensajes publicitarios de alimentos no saludables en las barras de programación infantil y en los horarios con mayor audiencia de niños, niñas y adolescentes.

### **Argumentación**

En el siglo XXI la obesidad y el sobrepeso constituyen un problema latente en la población mundial y es considerada por la OMS como una pandemia ya que se le atribuye como la causa del incremento de las enfermedades crónicas, y una amenaza para el desarrollo económico, social, y salud de millones de personas en el mundo. Lo que era considerado un problema exclusivo de países con altos ingresos, es ahora un fenómeno que se incrementa de forma preocupante en países de mediano y bajos ingresos, principalmente en las urbes debido al fácil acceso y bajo costo de los alimentos no saludables, industrializados o “chatarra”.

El sobrepeso y la obesidad constituyen el quinto factor de riesgo de defunción en el mundo, anualmente fallecen un promedio de 2.8 millones de personas adultas como consecuencia de ese mal (OMS); se estima que en 2012 el 12 por ciento de la población mundial era obesa y en México en este mismo año según datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) siete de cada diez personas tenían una cintura más grande que la considerada como saludable.

De acuerdo con los datos del informe Obesidad y economía de la prevención en 2010, México ocupaba en ese año, el segundo lugar como la Nación con mayor obesidad y sobrepeso, sólo superado por los Estados Unidos. Para el 2012 México ocupaba el cuarto lugar en obesidad infantil, fenómeno que ha incidido en el desarrollo de enfermedades que no eran comunes en este sector de la población como ya se mencionó.

Lo anterior se ha reflejado en el incremento en la demanda de los servicios de salud, con un alto costo social y económico, pues de acuerdo a investigaciones de la UNAM el gasto para atender problemas derivados de la obesidad en el 2008 alcanzó 67 mil millones de pesos y se calcula que para el 2017 fluctúe entre 151 mil y 202 mil millones de pesos, lo que implica que si no se toman medidas inmediatas, el costo que la sociedad pagará en las siguientes décadas representará una carga muchísimo mayor a la inversión requerida para implementar acciones de prevención.

Los especialistas señalan que las razones de la obesidad infantil se explica por el bajo consumo de alimentos con fibra, poca agua y el exceso en la ingesta de alimentos ricos en grasa, proteína, azúcares así como bebidas y refrescos con altos contenidos de azúcar, además del sedentarismo que se ha incrementado notablemente como consecuencia de la reducción de los espacios al aire libre, espacios de convivencia familiar y la reducción del tiempo de ocio familiar debido a las largas jornadas laborales.

A lo anterior ha contribuido el fácil acceso a los medios de comunicación como la televisión, la radio e internet, mismos que se han convertido en los principales medios de entretenimiento, convivencia y socialización, reemplazando las actividades físicas y deportes.

Hoy, estos medios constituyen el principal referente de la sociedad global, como fuente de información, aprendizaje, entretenimiento e influencia; en particular la televisión es

uno de los medios más seguidos por los niños, niñas y adolescentes, ocupando un lugar clave y predominante en su formación de opinión y hábitos.

Según el texto *Children and TV Advertising* (Strasburger, 2001) existe una relación de prevalencia de sobrepeso y la obesidad en niños, niñas y adolescentes y la cantidad de mensajes publicitarios, técnicas de persuasión (el uso de personajes animados, promociones, regalos como juguetes o figuras coleccionables y figuras públicas reconocidas en el ámbito infantil y no infantil) emitidos y utilizadas principalmente en televisión.

Otro factor determinante que repercute en la vida de la población menor de edad en forma indirecta, es el impacto de la publicidad de alimentos no saludables “chatarra”, en los padres y madres de familia, ya que éstos al estar expuestos a todo tipo de mensajes, les compran a sus hijos productos de este tipo como un acto de tratar de complacer las exigencias y demandas de los niños, niñas y adolescentes en un momento determinado.

Sabemos que la publicidad tiene como propósito principal, estimular el deseo y la necesidad de consumir, este objetivo es logrado mediante la sugestión y manipulación, la publicidad dentro de la globalización es determinante para el posicionamiento de los productos de las grandes corporaciones dedicadas a la elaboración y distribución de alimentos, y los medios de comunicación masiva como la radio y televisión constituyen el principal instrumento para la promoción de estos productos.

Las campañas publicitarias aprovechan que la capacidad de análisis y raciocinio de los menores está en desarrollo, de acuerdo con algunos estudios, los niños de entre 6 y 8 años no alcanzan a comprender de manera crítica los mensajes de las campañas y con frecuencia los reciben como verdaderos, en el caso de los niños de entre 8 y 10 años, estos poseen la habilidad cognitiva de procesar la publicidad pero solo lo hacen cuando son cuestionados o se les pregunta.

En cuanto al reconocimiento de marcas, desde los 2 años de edad los niños y las niñas pueden saber la existencia de marcas específicas, pueden reconocer e identificar marcas que les son familiares, así como sus empaques, logotipos y personajes asociados a los productos, de los 6 a 11 años la mayoría puede nombrar diferentes marcas de productos. Este reconocimiento y recordación de marcas en los menores se traduce en la petición de compra y consumo de los

productos asociados a la marca o personajes que los promueven.

En este sentido, es evidente que la exposición publicitaria genera en este sector de la población hábitos de consumo y de alimentación, de acuerdo con un estudio realizado en 2010, México es el país con mayor cantidad de anuncios de comida chatarra en televisión por hora de programación infantil entre los países pertenecientes a la OCDE, es decir, que si un niño ve un promedio de 3 horas diarias la televisión en la barra infantil, estará expuesto a recibir un poco más de 12,000 mensajes de comida chatarra al año.

La realidad y los problemas de obesidad y sobrepeso que enfrentan cada vez más niñas y niños, nos muestra según estudios realizados por el Instituto Nacional de Nutrición que este tipo de **publicidad atenta contra la salud en mayor medida que la del tabaco para los adultos**. Ante este fenómeno, que no es exclusivo de México, la OMS declaró que los gobiernos tienen la responsabilidad de promover medidas para evitar o prevenir el daño que causa la publicidad de comida chatarra dirigida a niños. En algunos países ya han tomado medidas considerables y drásticas para evitar que siga propagándose esta epidemia mundial de sobrepeso y obesidad infantil, regulando la transmisión de anuncios publicitarios en televisión y radio.

El caso más reciente a nivel internacional, en lo concerniente a las medidas instrumentadas para regular la información publicitaria sobre alimentos dirigida a menores de edad, es el de Chile donde fue creada una ley que entró en vigor en el mes de enero del presente año.

Con esta ley se prohíbe la publicidad de estos productos no solo en la barra infantil sino también en la barra regular o familiar, permitiendo únicamente la emisión de este tipo de publicidad en horarios restringidos (antes de las 6 am y después de las 10 pm) y en eventos deportivos transmitidos en vivo; otro caso es el Reino Unido en donde la regulación de este tipo de publicidad entro en vigor a principios del 2008, en Francia también existe regulación y otros países como el nuestro, Canadá y Estados Unidos se han tomado medidas como el de expedir recomendaciones para la autorregulación de las empresas productoras y distribuidoras de alimentos.

Para el caso de México, a finales del 2008 por medio del Consejo de Autorregulación Publicitaria (CONAR) se creó el Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigidas al Público Infantil (PA-

BI), este Código contó con el aval de la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, además se adhirió a las grandes corporaciones productoras y distribuidoras de alimentos en México.

Este código promovía que la realización y emisión de publicidad se diera de una manera responsable y a través de un sistema de monitoreo, la CONAR generaría tres reportes anuales cuyos resultados serían compartidos con la Secretaría de Salud y la Profeco, sin embargo, a pesar de que en el Código se abría la posibilidad para que las personas físicas y morales iniciaran procedimientos contra las emisión de pautas publicitarias, se establecían limitantes, por ejemplo: que solo podrían ser objeto de revisión y sanción, anuncios cuya difusión hubiera iniciado dentro de los seis meses anteriores a la fecha de presentación del escrito de inconformidad.

Cabe señalar que el tipo de sanciones contempladas, son poco efectivas ya que se aplican a través del CONAR. De acuerdo a datos de la Cofepris en 2010 las empresas adheridas a este Código auto-regulatorio incumplieron el 40 por ciento de el mismo y un análisis realizado por la Alianza por la Salud Alimentaria en 2012, demostró que 11 de las marcas de dulces que firmaron el código PABI, transmitieron todos sus comerciales en televisión abierta y la mitad de ellos fueron difundidos en el canal con mayor audiencia infantil y durante el horario familiar.

Estudios internacionales han demostrado que este tipo de autorregulación no es efectiva, ya que el interés fundamental de las empresas está orientado a incrementar sus niveles de ganancia y difícilmente promoverán acciones que vayan en contra de sus intereses.

Por tal razón, es que corresponde al Estado hacerse responsable de prevenir los efectos negativos que tiene la publicidad de alimentos y otros productos en las niñas, niños y adolescentes, evitar el daño que éstos provocan en la salud de la niñez mexicana y así, hacer efectivo el derecho a la protección de la salud establecido en el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional, al velar y cumplir con la garantía del principio del interés superior de la niñez.

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 debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Asimismo, tienen de-

recho a que se cumpla con lo establecido en la Convención de los Derechos de los Niños celebrada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989 y, que en su Artículo 17 reconoce la importante función que desempeñan los medios de comunicación y el derecho de niñas y niños a tener acceso a información que tengan por finalidad promover su bienestar social y su salud física, o como lo señala el inciso e) de este mismo artículo: “Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar”.

En este mismo sentido en el Protocolo de San Salvador firmado el 17 de noviembre de 1988, se establece en su artículo doce párrafo primero que: Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

En este sentido, si consideramos que en el artículo primero Constitucional se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, esto significa que los convenios internacionales como La Convención de los Derechos de los Niños y El Protocolo de San Salvador se encuentran y son de igual importancia que lo Establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el propósito de que se cumpla el derecho integral de la niñez en materia de salud el Grupo Parlamentario Nueva Alianza considera necesario y de atención inmediata que en México se cuente con medidas regulatorias en los anuncios publicitarios de comida con alto contenido calórico y bajo contenido nutricional en las barras televisivas infantiles, y que estas regulaciones o medidas protejan el sano desarrollo de la infancia, ya que el sobrepeso y la obesidad infantil, constituyen ya un problema de salud pública que afecta a los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

### **Fundamento Legal**

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción VI al artículo 215, se reforma la fracción IV del artículo 306, se reforma y se adiciona el artículo 307 de la Ley General de Salud; se reforma la fracción II del artículo 5o., se adiciona la fracción vi al artículo 59-Ter, se adiciona la fracción V al artículo 56 de la Ley Federal de Radio y Televisión; se adiciona un apartado F al artículo 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

**Primero:** Se adiciona la fracción VI al artículo 215, se reforma la fracción IV del artículo 306, se reforma el párrafo segundo y tercero, así como se adiciona un párrafo cuarto con cinco fracciones al artículo 307 de la Ley General de Salud.

Artículo 215. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

I. a V. ...

**VI. Alimentos y bebidas no saludables: sustancias o productos sólidos y líquidos con alto contenido calórico, grasas saturadas, sodio, azúcares refinados carnosos de vitaminas, proteínas, minerales y fibra.**

Artículo 306...

I. a III.

IV. El mensaje no deberá inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental que impliquen riesgo o atenten contra la seguridad, o integridad física o dignidad de las personas, en particular de las mujeres, **niñas, niños y adolescentes.**

V. a VI.

Artículo 307...

La publicidad no deberá inducir a hábitos de alimentación nocivos, ni atribuir a los alimentos **no saludables** e industrializados un valor superior o distinto al que tengan en realidad.

La publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas, y **no saludables** deberá incluir en forma visual, auditiva o visual y auditiva, según sea para impresos, radio o cine y televisión, respectivamente, mensajes precautorios de la condición del producto o mensajes promotores de una alimentación equilibrada.

La publicidad de alimentos y bebidas no saludables transmitida por radio y televisión dirigidos a las personas menores de edad, deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

**I. No podrá incluir el uso de imágenes o sonidos de celebridades, personajes de dibujos animados o figuras públicas.**

**II. Las promociones publicitadas no podrán incluir regalos, juguetes u objetos de colección atractivos para menores de edad.**

**III. No podrá asociar estos productos con actividades creativas, deportivas, del hogar o escolares, ni emplear imperativos que induzcan directamente a su consumo.**

**IV. No podrá asociar estos productos con ideas o imágenes que generen altas expectativas de salud física, emocional y aceptación social.**

**V. No podrá transmitir publicidad de alimentos y bebidas no saludables o industrializadas en las barras familiares e infantiles en los horarios de mayor audiencia de niños, niñas y adolescentes.**

**V. Se limitará dar información sobre características, calidad y técnicas de elaboración de estos productos.**

**Segundo:** Se reforma la fracción II del artículo 5, se adiciona la fracción VI al artículo 59-TER y se adiciona la fracción V al artículo 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Artículo 5o....

I. ...

**II. Promover el desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, evitando la emisión de información que sea nociva o perjudicial para su bienestar físico, social y emocional.**

III. a IV. ...

Artículo 59-Ter. ...

I. a V. ...

**VI. Promover e infundir el cuidado, la actividad física y los buenos hábitos alimenticios.**

...

Artículo 67. ...

I. a IV. ...

**V. La propaganda comercial dirigida a la población infantil de alimentos no saludables y productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición se realizara de conformidad a lo establecido en el artículo 307 de la Ley General de Salud.**

**Tercero.** Se adiciona un apartado F al artículo 43 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

**Artículo 43.** Sin perjuicio de lo previsto en la normatividad aplicable a los medios de comunicación masiva, las autoridades federales, en el ámbito de sus competencias, procurarán verificar que éstos:

A. a E...

**F. Cumplan con lo establecido en el artículo 307 de la Ley General de Salud y en los artículos 50., 59-Ter y 67 de la Ley Federal de Radio y Televisión en lo correspondiente a la propaganda, comerciales y publicidad en radio y televisión de alimentos no saludables y productos alimenticios que pudieran distorsionar los buenos hábitos alimenticios y buena nutrición y sean perjudiciales a la salud de las niñas, niños y adolescentes.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Corresponderá a las autoridades encargadas de las presentes disposiciones emitir y efectuar las adecuaciones normativas y reglamentos correspondientes a fin de dar cumplimiento al presente decreto, para ello contarán con un plazo no mayor a 120 días,

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2013.— Diputada Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Salud, de Radio y Televisión, y de Derechos de la Niñez, para dictamen.**

---

LEY DE MIGRACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 11 de la Ley de Migración, a cargo del diputado Mauricio Sahuí Rivero, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito diputado a la LXII Legislatura, Mauricio Sahuí Rivero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El tema migratorio es un fenómeno que tiene una estrecha relación con la globalidad, lo cual implica una relación entre dinámicas de generación de riqueza y la exclusión de ésta.

Hoy en día, los grupos sociales que se enfrentan a este fenómeno, se encuentran inmersos en circunstancias económicas, sociales o culturales lo que trae como consecuencia en la mayoría de los casos una migración laboral hacia mejores oportunidades de bienestar para sus familias.

De acuerdo a cifras oficiales por el Consejo Nacional de Población en el 2010, el flujo migratorio internacional ascendió a cerca de 213 millones de personas en comparación con el 2005 que fue de 190 millones. En nuestro país, este fenómeno existe en gran escala, tomando en consideración que somos parte del origen, tránsito y destino de muchos migrantes.

Es preciso señalar que tan solo el flujo de migrantes que entra a México, principalmente por Chiapas, provenientes de Centro América es de cerca de 60 mil personas al año.

Asimismo y de acuerdo a cifras señaladas por la Organización Internacional para las Migraciones, el corredor de migración entre México y los Estados Unidos es el más importante del Mundo con cerca de 9.3 millones de migrantes.

En muchas ocasiones, las personas por su calidad de migrantes se enfrentan a diversos problemas siendo víctimas de abusos, tratos inhumanos, secuestros, tortura y demás violaciones a sus derechos fundamentales.

En ese sentido, se han llevado esfuerzos y acciones, entre el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Organismos No Gubernamentales con el objeto de dar protección a los migrantes tanto a nuestros connacionales como los que vienen de Centro y Sudamérica.

Sin embargo la legislación federal aún no cuenta con los elementos suficientes para ejercer las acciones encaminadas a estos hechos, situación que ha hecho ver el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, recomendando tomar acciones al respecto.

Por lo antes expuesto, se propone adicionar al artículo 11 de la Ley de Migración, diversas disposiciones con las cuales se pretende dar una protección más amplia a los migrantes, principalmente en los casos de tortura y malos tratos, ordenándose una investigación pronta, imparcial y eficaz, de manera que los responsables de tales actos sean castigados de conformidad con la legislación correspondiente; medidas que también deberán tomarse para el caso de la desaparición forzada de personas.

Finalmente, es de suma importancia que los migrantes que estén sujetos a un procedimiento, sea éste del tipo que fuere, sean asistidos desde el inicio por una persona letrada, que los oriente de la mejor manera; lo que evitará que se sigan dando las prácticas que se dan en la actualidad, puesto que en muchos casos se llegan a emitir resoluciones o determinaciones sin que el migrante haya tenido la oportunidad de conocer que era lo que realmente ocurría.

### **Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley de Migración**

**Único.** Se adiciona un segundo, tercer y cuarto párrafo al artículo 11 de la Ley de Migración.

**Artículo 11.** En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

**Los migrantes que sufran tortura o malos tratos, tendrán derecho a que dichos actos sean investigados de manera pronta, imparcial y eficaz por las autoridades correspondientes, y los responsables serán juzgados de conformidad con la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura.**

**Tal investigación también deberá realizarse para el caso de desaparición forzada de personas, entendiéndose ésta como la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes; la cual será castigada en los términos que dispone el Código Penal Federal.**

**Todo inmigrante tiene derecho a asistencia letrada en cualquier procedimiento desde su inicio.**

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

### **Transitorio**

**Artículo Único.** Este 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 septiembre de 2013.—  
Diputado Mauricio Sahuí Rivero (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.**

## LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma el artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Ossiell Omar Niaves López, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Ossiell Omar Niaves López, diputado de Jalisco a la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

El 13 de octubre de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adicionaba los artículos 4o. y 27 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este decreto contemplaba establecer el derecho a la alimentación como un derecho humano, toda vez que el Estado mexicano, preocupado por la problemática de la crisis alimentaria, suscribió la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en la que quedó instituido el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos.

De esta manera, el constituyente permanente tomó conciencia de que para lograr tal cometido, era indispensable sentar desde la base constitucional el impulso a la actividad agropecuaria y por ende adicionó un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la ley fundamental, estableciendo que el desarrollo rural tendrá entre sus fines que el estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

Es indubitable que en esta reforma el espíritu radicó en incorporar en nuestra Constitución el derecho a la alimentación, así como establecer que el estado se responsabilice de elaborar y llevar a cabo políticas públicas encausadas a que el abasto de los alimentos considerados como básicos sean suficientes y de calidad mediante un desarrollo rural integral, lo anterior con el objetivo de materializar este derecho.<sup>1</sup>

Así las cosas, el sector primario ocupa un importante eslabón en la economía de los estados con población mayorita-

riamente rural ya que la productividad de la agricultura es un factor fundamental de su vitalidad económica, y determinante para asegurar la soberanía alimentaria.

En nuestro país, la productividad en el campo ha venido sufriendo un deterioro severo por diversas razones. Una de ellas es la que trata de los problemas que inciden directamente en el desarrollo de los productores tales como:

1. La posesión de tierras insuficientes, poco fértiles o ubicadas en zonas vedadas para perforación de pozos.
2. La falta de infraestructura como maquinarias, animales de trabajo y producción, los cuales son de acceso muy limitado para los pequeños agricultores.
3. El crédito rural oficial limitado y muy burocratizado, al que no tienen acceso la gran mayoría de los agricultores, y en muchas ocasiones por ignorancia.
4. La instrumentación tecnológica agropecuaria que en buena medida es inconveniente para las circunstancias específicas de los pequeños productores, ya que por lo regular ésta va dirigida hacia los grandes productores y además requiere de capacitación y gran inversión.
5. Los insumos para el alto rendimiento son costosos, aunado a los raquícos precios de venta de los productos y a la comercialización que es inestable, debido a las especulaciones y desventajas con respecto a otros países, lo que arroja un saldo desfavorable para los productores.

Estos son algunos de los problemas que enfrenta el pequeño productor para incrementar su rendimiento y hacer más rentable la explotación de su tierra. Desgraciadamente, hemos visto cómo en los últimos años, miles de campesinos se han decantado con las actividades agropecuarias y han elegido otras vías de subsistencia como la emigración a las ciudades, a los Estados Unidos y en los peores casos han incurrido en el crimen organizado.

El abandono del campo en México implica el desencadenamiento de múltiples problemas de índole social y no sólo económico, tales como la vulneración a la soberanía alimentaria y la agudización de la pobreza de los campesinos.

Esto repercute directamente en la calidad de vida de la población urbana que demanda más alimentos, lo cual estimula las importaciones de productos agropecuarios de pésima calidad tales como el maíz transgénico.

A tal grado ha llegado la preocupación de este problema relacionado con la producción de alimentos, que la misma Organización para las Naciones Unidas en su Programa 21, ha pronunciado lo siguiente:

“...la capacidad de recursos y tecnologías disponibles para satisfacer las demandas de alimentos y otros productos básicos agrícolas de esta población en constante crecimiento sigue siendo incierta. La agricultura tendrá que hacer frente a este reto, sobre todo mediante el aumento de la producción en las tierras que ya se están utilizando, y evitando asimismo el aprovechamiento aún más intenso de tierras que sólo son marginalmente aptas para el cultivo.

Con el fin de crear las condiciones para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles es preciso reajustar considerablemente la política agrícola, ambiental y macroeconómica, a nivel tanto nacional como internacional, en los países desarrollados y en los países en desarrollo.

El principal objetivo de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles es aumentar la producción de alimentos de manera sostenible y mejorar la seguridad alimentaria. Esto requerirá la adopción de iniciativas en materia de educación, la utilización de incentivos económicos y el desarrollo de tecnologías nuevas y apropiadas, para así garantizar suministros estables de alimentos nutricionalmente adecuados, el acceso de los grupos vulnerables a esos suministros y la producción para los mercados; el empleo y la generación de ingresos para aliviar la pobreza; y la ordenación de los recursos naturales y protección del medio ambiente”<sup>2</sup>

Esta postura de la Organización de las Naciones Unidas nos hace reflexionar sobre el papel que juega el estado en el desarrollo rural, el cual es fundamental para asegurar el abasto de alimentos para la población, ya que por mandato constitucional se debe materializar este derecho como garantía y esto sólo será posible, en buena parte, incentivando la actividad agrícola con apoyos que incrementen su productividad.

Por otra parte, es bien sabido que nuestro país cuenta con una enorme abundancia de tierras óptimas para las actividades agrícolas. Pero a su vez estas tierras nos están siendo explotadas adecuadamente, por diversos factores como los que ya se mencionaron anteriormente.

No obstante, el sector rural ha enfrentado un rezago importante en la dinámica económica del país, principalmente originado por la pobreza marcada que azota a miles de campesinos que componen este estrato social.

Por ello, el estado debe promover el fomento de las actividades agrícolas de una manera incluyente, donde integre a todas las regiones del país y a todos los principales cultivos y productos pecuarios, a fin de otorgar certidumbre a las inversiones agropecuarias sobre horizontes de largo plazo, asegurando a los productores rurales márgenes razonables de rentabilidad y, en consecuencia, posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia.

En este contexto, la tecnología debe ser la palanca del desarrollo en el campo mexicano, sólo con su implementación las parcelas de los pequeños propietarios aumentarán su rendimiento, perfilándose hacia un horizonte próspero y competitivo obteniendo más frutos y con ello mayor rentabilidad.

En este orden de ideas, el estado debe reorientar sus esfuerzos por medio de la planeación estratégica, la formulación de proyectos, la adecuada programación de los recursos públicos, la asesoría técnica, las estrategias comerciales y la capacitación, entre otros; con el objetivo de apoyar a los agricultores para que aumenten su eficiencia y facilitar su incorporación a las cadenas de valor.

Se necesita formular un verdadero marco legal diferenciado que atienda las necesidades de cada grupo para determinar la prioridad de atención ya que el principio que marca la Constitución menciona un desarrollo rural integral.

En lo que se refiere al desarrollo regional rural dada la diversidad topográfica, ambiental y climática de nuestro país, las necesidades son distintas ya que varían de acuerdo a la región. Por un lado, vemos que mientras la región del norte presenta problemas de agua, la del centro presenta problemas en la composición de las tierras, debido a fuertes concentraciones de salitre, la región del Bajío presenta problemas de veda hídrica y el sureste de carencias tecnológicas.

Estos problemas se agudizan más para los agricultores de baja productividad, quienes enfrentan condiciones lacerantes que se agravan cada vez más por el elevado costo de los insumos. Por esto consideramos que debe ponerse mayor atención para el desarrollo y transferencia de tecnología a

este grupo de productores, considerando también las trabas que limitan su potencial productivo como los problemas regionales que se enunciaron en el párrafo anterior.

Atendiendo a la sustentabilidad, la Ley de Aguas Nacionales mandata la priorización del uso del agua para las actividades domésticas, restringiendo o eliminando el uso del agua para la actividad agrícola, aunado a una disminución considerable de las precipitaciones pluviales de los últimos años, como consecuencia del cambio climático y el incremento en el precio internacional de granos básicos, son factores que acusan una incertidumbre en la cuestión de la soberanía alimentaria. Por ello se tiene que poner énfasis en apoyar a los agricultores que padecen de este problema, ofreciendo apoyos que involucren otras alternativas que incrementen el rendimiento productivo de sus tierras.

Por citar un ejemplo, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en Sinaloa se obtiene un alto rendimiento por hectárea sembrada en el caso del maíz, cerca de 9.4; Jalisco obtiene 5.4 toneladas por hectárea, lo que representa cerca de la mitad de rendimiento con relación al de Sinaloa, y estado de México 3.4.

En estos tres casos podemos inferir las razones del porqué esta variación de rendimiento. Sinaloa está libre de vedas hídricas, Jalisco sí tiene estas restricciones, y el estado de México presenta fuertes concentraciones de salitre en la mayor parte de sus tierras de cultivo. Es por ello que, acorde al espíritu del actual artículo 86, miles de productores con potencial se encuentran en condiciones desfavorables para incrementar su productividad.

Tomando en cuenta todo lo anterior, los diputados que suscriben esta iniciativa proponemos modificar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de que se determinen las bases para que el gobierno federal considere como prioridad apoyar a los productores para incrementar la productividad de sus cultivos, tomando en cuenta las condiciones particulares del potencial tales como las características de sus tierras, los recursos hídricos disponibles y las necesidades de adaptación de los cultivos.

Por último, no omitimos mencionar que esta propuesta no pretende trastocar las facultades del Ejecutivo para el diseño de las políticas públicas en materia agrícola, sino que sólo procura determinar por ministerio de ley la atención prioritaria que se deben de dar a los productores con base en los obstáculos que se presentan en sus regiones para incrementar su productividad.

Por lo antes expuesto se propone el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo y cuatro fracciones al artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

**Único.** Se adiciona un segundo párrafo y cuatro fracciones al artículo 86 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para quedar como sigue:

#### **Artículo 86. ...Con objeto de**

**Se entiende que carecen de condiciones para el desarrollo los productores y demás sujetos que presenten:**

- I. Características de suelo poco óptimas en sus unidades de producción inadecuadas para las actividades agropecuarias;**
- II. Restricciones por vedas decretadas para extracción de recursos hídricos;**
- III. La necesidad de implementar una reconversión productiva por razones de sustentabilidad;**
- IV. Carencias notorias de herramientas, insumos, maquinaria e infraestructura en sus unidades de producción y;**
- V. Cualquier otra circunstancia adversa que impida incrementar la productividad pero que sea susceptible de ser superada con la implementación de la tecnología.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, ambas de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates, 12 de abril de 2011 (primera lectura).*

2. Programa 21 es un plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente. Agenda 21, la la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo\*, y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques\* se firmaron por más de 178 países entre ellos México en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UN-CED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputado Ossiél Omar Niaves López (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.

---

#### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 104 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Paloma Villaseñor Vargas, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, María de la Paloma Villaseñor Vargas, y María de las Nieves García Fernández, Amira Gricelda Gómez Tueme, Leobardo Alcalá Padilla, Marco Antonio González Valdez y Francisco Javier Fernández Clamont, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción I y se adiciona la II, recorriéndose las subsecuentes, del artículo 104 de la Ley General de Salud, conforme a la siguiente

#### Exposición de Motivos

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se considera la salud como derecho humano, en el artículo 4o. manifiesta: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

En esta tesitura, la propuesta para modificar el artículo 104 de la Ley General de Salud se plantea sobre dos vertientes indispensables. La primera, contemplar la realidad sobre la necesidad de información en lo concerniente a la salud y discapacidad, ya que en la actualidad, no se tienen datos claros y precisos sobre la atención de personas con discapacidad en los hospitales del sector salud y mucho menos de los tipos de discapacidad que se atienden.

En México, la información estadística en lo que corresponde al sector salud, se recaba mediante la Secretaría del ramo con la información que proporciona los gobiernos de las Entidades Federativas, todo ello de conformidad con lo establecido en la Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica, cuyo objetivo es producir y procesar la información necesaria para planear, programar, presupuestar y controlar el sistema nacional de salud, y así tener un diagnóstico sobre el estado y evolución de la salud pública.

El ejercicio sobre recopilación estadística es complejo y poco exacto en la actualidad, ello por la inexistencia de una base de datos común. Este problema se agrava al manejarse datos por entidad federativa donde existen deficiencias sobre los métodos en los que se capta la información.

Por la inexistencia de información estadística, las dificultades en la construcción de bases de datos confiables sobre las enfermedades y las discapacidades asociadas, los proyectos de investigación en epidemiología y sistemas de salud se encuentran frecuentemente demorados, detenidos y en ocasiones ante una necesidad en concreto por su inexistencia no se pueden desarrollar proyectos de investigación ni mucho menos políticas públicas que se reflejen en un nivel y desarrollo de vida adecuado para las personas con discapacidad.

A escala internacional, según manifiesta la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la nota descriptiva número 352, sobre discapacidad y salud, en noviembre de 2012

- Más de mil millones de personas, o sea, 15 por ciento de la población mundial, padece alguna forma de discapacidad.
- Entre 110 millones y 190 millones de personas tienen dificultades considerables para funcionar.
- Las tasas de discapacidad están aumentando a causa del envejecimiento de la población y el aumento de las enfermedades crónicas, entre otras causas.

- Las personas con discapacidad tienen menos acceso a los servicios de asistencia sanitaria y, por lo tanto, necesidades insatisfechas a este respecto.

El panorama mundial nos da cuenta de la importancia y la necesidad de información fehaciente sobre la discapacidad y la salud. Por ello, el Estado mexicano debe recabar información puntual al respecto, pues al ser esta información la base para la elaboración del proceso de planeación y presupuesto del sistema nacional de salud; y, ante la realidad de que “las personas con discapacidad tienen mayor demanda de asistencia sanitaria que quienes no padecen discapacidad, también tienen más necesidades insatisfechas en esta esfera”;<sup>1</sup> que no se consideren sus necesidades es una violación de sus derechos humanos.

Por ejemplo, en una encuesta reciente acerca de personas con trastornos mentales graves, se observó que entre 35 y 50 por ciento de estas personas en países desarrollados y entre 76 y 85 por ciento en países en desarrollo no recibieron tratamiento en el año anterior al estudio. Las actividades de promoción de la salud y prevención de las enfermedades, rara vez tienen como destinatarias a las personas con discapacidad. La detección del cáncer mamario y cervicouterino se practica con menos frecuencia en las mujeres con discapacidad. El peso de las personas con deficiencias intelectuales y diabetes sacarina, se verifica con menor frecuencia. Los adolescentes y adultos con discapacidades quedan excluidos más a menudo de los programas de educación sexual.<sup>2</sup>

Por ello, a fin de mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud, la OMS:

- Orienta y apoya a los Estados miembros para que aumenten la conciencia con respecto a los problemas de la discapacidad y promueve la inclusión de ésta como un componente de las políticas y programas nacionales de salud;
- Facilita la recopilación y divulgación de datos e información acerca de la discapacidad;
- Elabora instrumentos normativos, en particular directrices para fortalecer la asistencia sanitaria;
- Genera capacidad entre los formuladores de políticas y los prestadores de servicios de salud;

- Fomenta la ampliación de la rehabilitación en la comunidad;

- Promueve estrategias para velar por que las personas con discapacidad estén enteradas acerca de sus propios problemas de salud y por que el personal sanitario apoye a las personas con discapacidad y proteja sus derechos y dignidad.

A través de este esfuerzo internacional surge la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, que define la discapacidad como un término genérico que abarca deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones a la participación. Se entiende por discapacidad la interacción entre las personas que padecen alguna enfermedad (por ejemplo, parálisis cerebral, síndrome de Down, autismo y depresión) y factores personales y ambientales (por ejemplo, actitudes negativas, transporte y edificios públicos inaccesibles y un apoyo social limitado).

Dado que la discapacidad se presenta en muchos tipos y por diversas causas, no se pueden tomar como padecimientos. En algunos existen problemas de salud vinculados con la discapacidad que acarrearán mala salud y grandes necesidades de asistencia sanitaria, pero otras discapacidades no afectan en modo alguno a la salud. Sea como fuere, todas las personas con discapacidad tienen las mismas necesidades de salud que la población en general y, en consecuencia, necesitan tener acceso a los servicios corrientes de asistencia sanitaria. Eso no es todo, pues las tasas de discapacidad están aumentando debido en parte al envejecimiento de la población y al aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas, así como deficiencias en el ambiente.<sup>3</sup>

La necesidad de información ya se advierte. La segunda vertiente, que justifica la modificación de la Ley General de Salud, por lo que concierne al título sexto, “Información para la salud”, se encuentra en los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha contraído como con la Organización de las Naciones Unidas, que adoptó la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2006. En marzo de 2007 fue firmada por México, y el Senado la ratificó en diciembre de 2007. La promulgación de la convención se publicó en

el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2008, y ésta entró en vigor el día siguiente.

Con la ratificación de la convención que realizó el Congreso de la Unión y por lo que establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la convención es ley suprema de toda la Unión.

### Artículo 133.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

El artículo cuarto de la convención establece que los Estados parte se comprometerán a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna por esos motivos. Para ello se comprometen a

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible,

El artículo 31 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece:

1. Los Estados parte recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención. En el proceso de recopilación y mantenimiento de esta información se deberá:

...

2. La información recopilada de conformidad con el presente artículo se desglosará, en su caso, y se utilizará como ayuda para evaluar el cumplimiento por los Estados parte de sus obligaciones conforme a la presente convención, así como para identificar y eliminar las barreras con que se enfrentan las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos.

3. Los Estados parte asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas.

A partir de las consideraciones anteriores, y dada la magnitud del esfuerzo humano y técnico necesario para realizar planes y programas que garanticen el derecho de las personas con discapacidad a la salud, debemos comenzar por la información.

Por lo expuesto se somete a consideración del pleno de esta soberanía, para estudio y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción I y se adiciona la II, con lo que se recorren las subsecuentes, del artículo 104 de la Ley General de Salud**

**Único.** Se reforma la fracción I y se adiciona la II, con lo que se recorren las subsecuentes, del artículo 104 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Ley General de Salud**

**Título Sexto  
Información para la Salud**

**Capítulo Único**

**Artículo 104.** La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de conformidad con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, captarán, producirán y procesarán la información necesaria para el proceso de planeación, programación, presupuestación y control del sistema nacional de salud, así como sobre el estado y evolución de la salud pública.

La información se referirá, fundamentalmente, a los siguientes aspectos:

I. Estadísticas de natalidad, mortalidad y morbilidad;

**II. Estadísticas de discapacidad, sus tipos y calificaciones conforme a lineamientos establecidos por la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud;**

III. Factores demográficos, económicos, sociales y ambientales vinculados a la salud; y

IV. Recursos físicos, humanos y financieros disponibles para la protección de la salud de la población, y su utilización.

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Nota descriptiva número 352, OMS.

2 Nota descriptiva número 352, OMS.

3 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.— Diputados: María de la Paloma Villaseñor Vargas, Leobardo Alcalá Padilla, María de las Nieves García Fernández, Amira Gricelda Gómez Tueme, Francisco Javier Fernández Clamont, Marco Antonio González Valdez (rúbricas).»

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

---

**LEY DE ENERGIA PARA EL CAMPO**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley de Energía para el Campo, a cargo del diputado Alfonso Inzunza Montoya y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados Alfonso Inzunza Montoya, Heriberto Manuel Galindo Quiñones, Francisca Elena Corrales Corrales, Mirna Velázquez López, Raúl Santos Galván Villanueva, Román Alfredo Padilla Fierro, Blas Ramón Rubio Lara, y Jesús Antonio Valdés Palazuelos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican las fracciones I, II y III; y se adiciona una fracción IV al artículo 7o. de la Ley de Energía para el Campo, con el propósito de impulsar la competitividad de la acuacultura, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Es la acuacultura una actividad que a nivel mundial ha mantenido un desarrollo constante a lo largo de las últimas tres décadas, tras haber pasado de niveles de productividad mínimos a volúmenes de rendimiento equiparables a la producción pesquera de captura.

No obstante el potencial que la acuacultura representa para el desarrollo económico de nuestro país, sigue siendo hoy

día una actividad, cuyo ritmo de crecimiento no le permite llegar aún la plenitud alcanzada en otras naciones.

La actividad es reconocida asimismo como una fuente sólida para el sustento de la seguridad alimentaria y nutricional de las naciones, al ser proveedora de productos ricos en proteínas para el consumo interno y también captadora de divisas vía a las exportaciones, además de promotora del desarrollo, gracias a las inversiones que a su vez generan infraestructura productiva y empleos.

La importancia de la acuicultura va más allá, al convertirse esta actividad en soporte también para la producción de la pesca de captura basada en el cultivo de material para repoblación que se produce en viveros.

Estos factores, son reflejo de las innovaciones en materia tecnológica que la acuicultura alcanza y que, según cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la han llevado a registrar en el 2010 una producción de 79 millones de toneladas, cuyo valor ascendió a 125 mil millones de dólares.

En México, desde el ámbito gubernamental, a través de diversos y variados programas, han sido impulsadas varias medidas, orientadas al fortalecimiento de la actividad acuícola, aprovechando desde luego las condiciones climáticas de nuestra nación.

Sin embargo y frente al desarrollo sostenido que la acuicultura registra en otras partes del mundo, incluidas naciones con economías emergentes, advertimos que aún faltan cosas por hacer en el caso de nuestro país.

Múltiples son las causas que no han permitido un mayor desarrollo de la acuicultura en México. Uno de estos factores, está relacionado con la falta de tarifas competitivas por uso de energía eléctrica en el proceso productivo de esta actividad, estratégica ya en cuanto a la producción de alimentos que contribuyan a la soberanía alimentaria.

Al respecto y con fundamento en los “lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de Energía Eléctrica para Uso Acuícola”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2005 en vigor. Actualmente las tarifas de la Comisión Federal de Electricidad para uso acuícola son las mismas de uso general, pero con un 50 por ciento de descuento. No obstante, los precios siguen siendo más altos que los que pagan los agricultores, de acuerdo con el con-

cepto “tarifas de estímulo para la energía eléctrica consumidas en instalaciones, a favor de sujetos productivos inscritos en el padrón de beneficiarios de energéticos agropecuarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”.

En cuanto al uso agrícola, aplican otras tarifas, entre estas la 9-N nocturna para la energía eléctrica utilizada en la operación de los equipos de bombeo y rebombeo de agua para riego agrícola por los sujetos productivos inscritos en el padrón correspondiente a solicitud del usuario.

Así, tenemos que las tarifas generales con descuento por actividad acuícola, resultan de cuatro a seis veces mayor frente a la tarifa agrícola 9-N.

Lo anterior, significa entonces que se requiere la instrumentación de acciones, desde una visión, proveniente tanto del Ejecutivo como del Legislativo, que nos lleven a procurar la sustentabilidad de la acuicultura, en términos de rentabilidad económica, es decir de costos financieros.

De esta manera, la presente Iniciativa propone adicionar al artículo 7o. de la Ley de Energía para el Campo un texto, buscando que el precepto de la cuota energética que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación otorga en exclusiva para las actividades agrícolas y ganaderas, sea extensivo también para la acuicultura.

Está clara la viabilidad de la presente propuesta, toda vez que para efectos de la ley en comento, el artículo 3o. de la misma preceptúa que las actividades agropecuarias son los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables, agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura y pesca ribereña.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de este pleno, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se modifican las fracciones I, II y III; y se adiciona una fracción IV al artículo 7o. de la Ley de Energía para el Campo**

**Artículo Primero.** Se modifican las fracciones I, II y III; y se adiciona una fracción IV al artículo 7o. de la Ley de Energía para el Campo, para quedar como sigue:

**Artículo 7º.** ...

Motores para bombeo y rebombeo agrícola, ganadero, acuícola, tractores y maquinaria agrícola y motores fuera de borda, que se utilicen directamente en las actividades objeto de esta ley, según lo establecido en el artículo 3o., fracción I, de la misma;

II. Infraestructura, instalaciones, maquinaria y equipo de apoyo a la producción agropecuaria y acuícola:

III. Maquinaria utilizada en las mejoras de terrenos agrícolas, de agostadero, acuícola y silvícola, y

IV. Las demás actividades que establezca la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Reglamento.

El Reglamento establecerá el consumo por hora, mensual o anual, según sea el caso. La adopción del programa deberá significar mejores resultados en la productividad del sector y establecerá por parte del beneficiario un compromiso de mayor eficiencia productiva y energética. Los requisitos del mismo serán establecidos en el Reglamento que para tal efecto emita la propia Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

La solicitud de cuota energética deberá hacerse por cada ciclo productivo.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.— Diputados: Alfonso Inzunza Montoya, Heriberto Manuel Galindo Quiñones, Francisca Elena Corrales Corrales, Mirna Velázquez López, Raúl Santos Galván, Román Alfredo Padilla Fierro Villanueva, Blas Ramón Rubio Lara, Jesús Antonio Valdés Palazuelos (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen.**

## LEY DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL MENOR

«Iniciativa que expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, Javier Salinas Narváez, diputado de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento 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, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

La creación de los defensores para la infancia es un fenómeno en expansión. El concepto de *ombudsman* como organismo independiente para supervisar las acciones del gobierno en defensa de los derechos humanos se desarrolló inicialmente en Suecia en 1809, seguida por Finlandia en 1919, Dinamarca en 1955 y Noruega en 1962.

Actualmente, la mayoría de las democracias occidentales tienen defensores de los derechos humanos y en la actualidad según datos del Instituto Internacional del Ombudsman (International Ombudsman Institute), esta figura existe en 125 países.

Aunque los defensores de los derechos humanos no se encuentran impedidos para otorgar sus servicios a las niñas, niños y adolescentes, estas instituciones tampoco se dedican de forma especializada y explícita a los problemas de éstos. Incluso, la legislación aplicable a las mismas no hace referencia alguna a las diferencias que existen entre los asuntos que afectan a los menores de edad y los que afectan a los adultos, y tampoco a que la naturaleza de los derechos de los niños y los mecanismos necesarios para lograr su respeto también son diferentes. Asimismo, raramente dan a conocer su actuación a través de mecanismos que permitan salvaguardar la situación particular de los niños o conocer su existencia.

El primer defensor de los niños fue establecido en Noruega en 1981. Hoy existen defensores de los derechos del

menor en Alemania, Austria, Bélgica, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Guatemala, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Perú y Suecia. También hay defensores del menor provinciales en Australia del Sur, España, Israel, Nueva Zelanda y en Ontario y Columbia Británica.

Muchos defensores de los menores difieren considerablemente del concepto tradicional de *ombudsman*. Mientras que algunos han sido creados como oficinas públicas, otros actúan desde las organizaciones no gubernamentales.

Algunos conservan el encargo tradicional de actuar en la investigación de quejas individuales, mientras que otros han asumido un papel de defensa de los intereses colectivos de los menores.

Lo que todos tienen en común es su compromiso de asegurar que el Estado reconozca y defienda los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Los ombudsmen tradicionales son nombrados para interceder entre el individuo y el Estado, para garantizar que se han seguido los procedimientos adecuados, y que se han cumplido las leyes y reglamentos. Sin embargo, no tienen capacidad alguna para juzgar el impacto o el resultado de una investigación particular sobre el bienestar personal del demandante, teniendo en cuenta la responsabilidad de los adultos en la protección de la infancia.

Sin embargo, los defensores de los menores desempeñan un papel más amplio y activo, por ejemplo intentando cambiar la actitud ante el castigo físico de los niños o imponiendo más rigor en el análisis del gasto público dedicado a la infancia.

Los defensores están capacitados para hacer frente no sólo a las violaciones individuales de los derechos de los menores, sino también para influir en la ley, en la política y en la práctica; fomentar o realizar investigaciones; y promover la sensibilización sobre sus derechos, con el objetivo de lograr un mayor compromiso con sus derechos.

Cada vez somos más conscientes de que las niñas, niños y adolescentes son un grupo especialmente vulnerable y de que es necesario establecer instituciones y procedimientos especializados para proteger y promover sus derechos.

- Los menores de edad son vulnerables porque están en una posición limitada para hacer valer sus derechos por sí mismos, porque no tienen voz ni voto, ni influencia en

los grupos de presión o en las instituciones que asesoran sobre la política y la economía;

- Los menores de edad son vulnerables en nuestra sociedad porque persiste la idea tradicional de que “los niños son propiedad de sus padres”, y la actuación del Estado en su defensa se interpreta como una intrusión en los derechos de los padres. La idea de que los niños tienen derechos propios y que sus intereses pueden diferir de los de sus padres puede ser difícil de aceptar.

- Los menores de edad son vulnerables porque en nuestro país no existen las estructuras institucionales, legales y sociales necesarias para permitir que los derechos de los niños sean reconocidos y respetados. La responsabilidad hacia las niñas, los niños y adolescentes se divide entre distintos secretarías y organismos, y a menudo existe muy poca comunicación o colaboración entre estas instituciones, fracasando el desarrollo de servicios integrados y desconociéndose su impacto global en los propios niños.

- También son particularmente vulnerables cuando sus derechos están siendo violados porque tienen menos posibilidades que los adultos de acceder a un asesoramiento y una defensa independientes y de ser escuchados al presentar una queja.

- Los menores de edad son vulnerables porque, a pesar de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989, en nuestro país subsiste una resistencia importante hacia la legislación y las políticas que podrían hacer efectivos los derechos civiles de los menores.

- Los menores de edad son vulnerables porque aun cuando la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece el reconocimiento de sus derechos civiles, económicos y políticos, lo cierto es que es insuficiente para asegurar su protección real; y

- Los menores de edad son vulnerables porque a pesar de que la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes reconoce, al menos en principio, los derechos sociales, políticos y económicos de los menores, en la práctica, la falta de poder económico, social y político los hace vulnerables ante el olvido de estos derechos cuando se formula la legislación, se distribuyen los recursos o se aplican las políticas.

Por tanto, resulta indispensable la creación de un Defensor de los Derechos de los Menores para asegurar la aplicación efectiva de los derechos que les reconocen los tratados y convenios internacionales suscritos por México; la Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; difundir y promover el respeto de todos sus derechos humanos fundamentales, e incluso, promover el reconocimiento de los derechos humanos que todavía no forman parte de nuestra legislación, nuestra cultura y nuestra vida diaria.

Para tal efecto, el defensor de los menores debe establecer su actuar con base en tres principios:

- Garantizar el cumplimiento de los programas que garanticen educación, salud y vida digna de los menores de edad;
- Prevenir a través de programas específicos, situaciones de riesgo físico, económico, sexual y emocional de los menores de edad; y
- Proteger a los menores de edad especial mediante la cual se puedan considerar los factores que privan o limitan el pleno disfrute de derechos y permita diseñar acciones dirigidas a la población infantil en desventaja.

Para tal efecto, el defensor de los menores debe instituirse bajo los siguientes principios:

- Independencia. El defensor debe ser independiente y no estar sujeto a manipulación por parte de los gobiernos o de los partidos políticos; ni siquiera los funcionarios del gobierno deben poder dificultar sus funciones. El defensor no puede ser parte del aparato de gobierno que se encarga de la toma de decisiones, razón por la cual tampoco tendrá un control directo sobre las políticas relativas a la infancia.
- Accesibilidad. El defensor debe ser accesible para los menores si quiere ganarse su confianza. Así pues, es necesario que su oficina no sea burocrática y que se dirija directamente a los menores. El “estilo” de trabajo de la oficina debe ser informal y cercano a los menores, a fin de permitir que éstos sientan la confianza necesaria para dirigirse directamente al Visitador de la Defensoría. Es necesario que la información sobre la oficina sea escrita en un lenguaje adecuado para los niños y que sea difundida a través de los medios de comunicación o utilizando otros mecanismos que capten su atención.

- Habilidad para conseguir que las voces de los menores de edad sean escuchadas. El defensor debe asegurar una aplicación efectiva del derecho de todos los niños capaces de expresar una opinión, a ser escuchados y a ser tomados en serio en todas aquellas cuestiones que les afecten, previsto en el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, “probablemente” su principio más trascendental y significativo.

- Fomentar el respeto hacia las ideas y experiencias de los menores como pieza fundamental en el proceso de hacer a los niños “visibles” ante la sociedad. El defensor debe asegurar no sólo que su propio trabajo esté tan informado como sea posible por las opiniones de los niños, sino que también cree oportunidades para que dichas opiniones estén directa y debidamente representadas en otras instituciones. La tarea del Defensor de promover los derechos del niño debe estar directamente informada por la experiencia de los propios niños y no depender de suposiciones sobre lo que ellos piensan y sienten.

- Atención exclusiva centrada en los menores de edad. Los derechos de los menores no son ampliamente aceptados y los menores de edad son los únicos que carecen del derecho de autonomía o propia determinación, por lo que la tarea de representar sus derechos es totalmente diferente de la de representar los intereses de los adultos. Los niños tienen una posición y un perfil político débiles, y sus intereses suelen ser ignorados si entran en competencia directa, en tiempo y recursos, con los derechos de los adultos. Los métodos de trabajo, los materiales de promoción y el estilo necesario para lograr un diálogo efectivo con los niños difieren significativamente de los empleados en relación con los adultos.

- Poderes legales suficientes. El Defensor de los Menores debe la autoridad y poderes legales suficientes para actuar como abogado y supervisor de la aplicación de los derechos de los niños, poderes para investigar, para promover una acción legal, para publicar informes y para ser consultado en relación con la legislación que afecta a la vida de los menores de edad.

- Influir en la ley, la política y la práctica. Un componente clave del trabajo del Defensor debe ser identificar y mostrar cómo y por qué fracasan las políticas o prácticas actuales en el respeto de los derechos y los intereses de la infancia, y proponer medidas para atender tales fallas. Cuando la legislación interna es conforme a

dichas normas, el papel del Defensor es el de supervisar su aplicación efectiva. Cuando no lo sea, el objetivo será el de promover el cambio necesario en la legislación y las políticas y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

- Atender las violaciones individuales de los derechos de los menores de edad. Sin duda, conceder a los menores la oportunidad de que puedan hacer frente a las violaciones de sus derechos es fundamental para el reconocimiento efectivo de los mismos, ya sea promoviendo la aplicación efectiva de la ley, al garantizar que las quejas de los menores sean investigadas apropiadamente, incluso proponiendo cambios a la legislación para hacer efectivos esos derechos, es una función fundamental del Defensor.

- Representar los derechos de los menores de edad como colectividad. Dado el riesgo que corre el Defensor de los Menores de ser “engullido” por los casos individuales, así como el elevado número de los asuntos que abordaría y la naturaleza no vinculante de sus decisiones, es necesario que el Defensor tenga, adicionalmente, la capacidad para atender cualquier aspecto de la legislación, la política o la práctica que afecte a las vidas de los menores. Además de que los Defensores se constituyan en el mecanismo principal de tramitación de toda queja, sería mejor que complementariamente se dedicasen a desarrollar mecanismos globales para que los menores puedan hacer frente a las violaciones de sus derechos.

- Fomentar o realizar investigaciones sobre los derechos de los menores. Los Defensores desempeñan un importante papel a la hora de identificar las lagunas que existen en relación con la necesaria adecuación de la legislación nacional a la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, así como para fomentar o promover la investigación necesaria para llenar dichas lagunas. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas continuamente ha señalado que sin una recogida efectiva de datos es imposible evaluar hasta qué punto se está aplicando la Convención, y ha expresado su preocupación por el fracaso de muchos gobiernos cuando se trata de dar los pasos apropiados para levantar la información necesaria.

- Promover la sensibilización sobre los derechos de los menores. No sólo deben existir mecanismos efectivos que garanticen la realización de los derechos de los me-

nores, sino que además éstos necesitan saber que tienen derechos y cómo hacer efectivos esos derechos. El artículo 42 de la Convención de las Naciones Unidas, impone la obligación a los gobiernos de dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los menores.

En este sentido, la erección del Defensor de los Derechos del Menor en México aquí propuesta, no sólo sería una expresión de compromiso con el respeto a los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes y con la rendición de cuentas del Estado mexicano en esta materia, el acatamiento de los compromisos asumidos al haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los mismos.

Por lo expuesto anteriormente expuesto y 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, se presenta ante esta asamblea iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor**

**Único.** Se expide la Ley del Defensor de los Derechos del Menor, para quedar como sigue:

### **Ley del Defensor de los Derechos del Menor**

#### **Capítulo Primero Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Defensoría de los Derechos del Menor, a fin de garantizar los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en el orden federal, en los términos que este mismo ordenamiento establece.

**Artículo 2.** La Defensoría de los Derechos del Menor es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, funcional y de gestión.

El proyecto de presupuesto de la Defensoría de los Derechos del Menor será elaborado por la propia Defensoría, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley Fe-

deral de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

**Artículo 3.** Los servicios que regula esta Ley se prestarán gratuitamente bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

El Defensor del Menor deberá observar, en todo momento, un deber de silencio en cuanto a los eventos que lleguen a su conocimiento en el desempeño de su función relacionados con las niñas, niños y adolescentes. Esta misma situación se aplicará a los todos los servidores públicos de la Defensoría. El deber de silencio se mantendrá incluso después de la terminación del empleo.

**Artículo 4.** Los servicios que presta la Defensoría se otorgarán a petición de parte interesada, de cualquier ciudadano o de oficio cuando se estime necesaria su intervención.

**Artículo 5.** Las autoridades y los servidores públicos federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia, estarán obligadas a atender, en tiempo y forma, los requerimientos de información o documentos vinculados con los asuntos relativos a menores de edad que conozca la Defensoría, que se encuentren en su poder, o que por razones de sus funciones o actividades puedan proporcionar, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

**Artículo 6.** El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley dará lugar a las sanciones que en la misma se establecen y, en su caso, a la responsabilidad que se derive de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**Artículo 7.** El personal que preste sus servicios a la Defensoría se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Defensor de los Derechos del Menor y sus Visitadores no podrán ser detenidos ni sujetos a responsabilidad civil, penal o administrativa, por las opiniones y recomendacio-

nes que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de las funciones propias de sus cargos que les asigna esta ley.

## **Capítulo Segundo** **Estructura y Organización de la Defensoría**

**Artículo 8.** La Defensoría de los Derechos del Menor se integra por los siguientes órganos:

- I. El Defensor de los Derechos del Menor;
- II. El Órgano de Gobierno de la Defensoría;
- III. El Órgano Consultivo de la Defensoría;
- IV. Los Delegados Regionales; y
- V. El personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 9.** La Defensoría tendrá las facultades siguientes:

I. Vigilar y evaluar las condiciones en que viven las niñas, niños y adolescentes en nuestro país, a la luz de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la debida observancia de sus derechos, de conformidad con las disposiciones contenidas en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y demás legislación aplicable.

II. Conocer e investigar, de oficio, por denuncia o a petición de parte, de las presuntas violaciones a los derechos de los menores de edad, por actos u omisiones de autoridades de carácter federal;

Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos en la presente ley;

III. Representar legalmente los intereses de las niñas, niños y adolescentes ante las autoridades judiciales o administrativas.

IV. Conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar cuando se vulneren los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**V.** Denunciar ante el Ministerio Público todos aquellos actos que se presuman constitutivos de delito cometidos contra niñas, niños y adolescentes, coadyuvando en la averiguación previa.

**VI.** Promover la investigación, estudio, enseñanza y divulgación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, con la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones en favor de la atención, defensa, protección y mejora de sus derechos, así como la salvaguarda de sus intereses, necesidades y derechos;

**VII.** Celebrar convenios de colaboración y coordinación con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y los municipios, así como con los sectores social y privado a efecto de realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**VIII.** Proponer a las autoridades federales, estatales y municipales, en el exclusivo de sus competencias, los cambios y modificaciones a las disposiciones legales y reglamento, así como de políticas y prácticas administrativas, que a juicio de la Defensoría redunden en una mejor protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;

**IX.** Supervisar el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el sistema de readaptación social del país;

**X.** Instalar el Servicio Profesional de Carrera de la Defensoría;

**XI.** Emitir su Estatuto Orgánico;

**XII.** Aplicar las sanciones establecidas en esta ley; y

**XIII.** Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 10.** Para su designación, el Defensor deberá reunir los siguientes requisitos:

**I.** Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

**II.** Poseer título y cédula profesional de licenciado en psicología, trabajo social, pedagogía, derecho o carreras afines;

**III.** Contar con experiencia acreditada en materia de la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, cuando menos por un término de diez años inmediatos anteriores a su designación;

**IV.** No haber ocupado ningún cargo en la Administración Pública Federal, estatal, del Distrito Federal, o municipal, centralizada o paraestatal;

**V.** No haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito intencional que le imponga más de un año de prisión y si se tratare de delito patrimonial o contra menores de edad, cualesquiera que haya sido la pena, ni encontrarse inhabilitado para ejercer un cargo o comisión en el servicio público Federal, Estatal o del Distrito Federal; y

**VI.** Ser de reconocida competencia profesional y honorabilidad.

**Artículo 11.** El Defensor estará obligado a

**I.** Velar por el cumplimiento de las funciones de la Defensoría;

**II.** Emitir recomendaciones públicas no vinculatorias;

**III.** Presidir y conducir las sesiones del Órgano de Gobierno;

**IV.** Elaborar el proyecto de Estatuto Orgánico de la Defensoría, así como de cualquier disposición modificatoria al mismo, y someterla a la aprobación del Órgano de Gobierno;

**V.** Proponer al órgano de gobierno los nombramientos de los servidores públicos hasta el segundo nivel;

**VI.** Elaborar y presentar al Órgano de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto de la Defensoría;

**VII.** Ejercer con probidad los recursos presupuestales que se le asignen a la Defensoría;

**VIII.** Ejercer la representación legal de la Defensoría y, en su caso, otorgar poderes de representación de la misma, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico;

**IX.** Emitir lineamientos para la organización del trabajo y el mejor desarrollo y desempeño de las actividades de la Defensoría; y

**X.** Las demás que determinen las leyes y el Estatuto Orgánico.

Durante el ejercicio de su encargo, el Defensor, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, de elección popular, empleo o comisión, salvo que se trate de actividades estrictamente académicas.

**Artículo 12.** La designación del Defensor, será realizada por el Senado de la República o, en su caso, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre una terna que someta a su consideración el Presidente de la República.

El Defensor durará en su encargo seis años y podrá ser ratificado para un segundo período.

Será responsable y podrá ser destituido por las causas y conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad en que pudiese incurrir.

**Artículo 13.** Los servidores públicos de la Defensoría deberán reunir para su nombramiento, los requisitos que señale el Estatuto Orgánico.

**Artículo 14.** El Órgano de Gobierno de la Defensoría se integrará de la siguiente manera:

- I.** El Defensor, quien lo presidirá,
- II.** El titular de la Secretaría de Gobernación;
- III.** El titular de la Secretaría de Educación Pública;
- IV.** El titular de la Secretaría de Desarrollo Social;
- V.** El titular de la Secretaría de Salud;
- VI.** El titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y

**VII.** El Director General del Instituto Mexicano de la Juventud.

Cada integrante tendrá un suplente, que será designado por el titular de que se trate.

Todos los miembros del Órgano de Gobierno tendrán derecho de voz y voto.

El titular del órgano interno de control y el titular del área jurídica de la Defensoría participarán como invitados permanentes, con voz pero sin voto.

El Órgano de Gobierno sesionará de manera ordinaria, cuando menos, una vez cada tres meses y extraordinariamente cuando sea necesario. En ambos casos, se requerirá de un quórum de mayoría simple de sus integrantes para sesionar válidamente.

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes con derecho a voto.

Las sesiones del Órgano de Gobierno serán convocadas por el Defensor, o bien, mediante solicitud que formulen a éste cuando menos tres de sus miembros.

El Estatuto Orgánico establecerá las reglas para el debido funcionamiento del Órgano de Gobierno.

**Artículo 15.** El Órgano de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

- I.** Analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Defensor;
- II.** Aprobar el Estatuto Orgánico de la Defensoría;
- III.** Aprobar el programa anual de actividades de la Defensoría;
- IV.** Aprobar la normatividad interna de la Defensoría que regule la actuación de ésta y del Defensor;
- V.** Velar por el cumplimiento de la normatividad del servicio profesional de carrera de la Defensoría;
- VI.** Evaluar y, en su caso, aprobar el informe anual del Defensor;

**VII.** Aprobar el nombramiento de los delegados de la Defensoría, así como de los servidores públicos de la Defensoría hasta el segundo nivel; y

**VIII.** Las demás que establezcan las leyes y el Estatuto Orgánico.

**Artículo 16.** El Consejo Técnico Consultivo, es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la presente Ley, y para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en favor de los derechos de la infancia y adolescencia.

**Artículo 17.** El Órgano Consultivo de la Defensoría se integrará de la siguiente manera:

**I.** El Defensor, quien lo presidirá, y

**II.** Seis representantes de las organizaciones no gubernamentales establecidas de conformidad con lo dispuesto en Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, designados por éstas.

La Comisión emitirá la convocatoria para elegir a los representantes de las organizaciones, en la cual deberán señalarse los requisitos de elegibilidad, atendiendo a criterios de representatividad, antigüedad, membresía y desempeño de las organizaciones.

Los nombramientos de los representantes de las organizaciones no gubernamentales deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la materia y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan contribuir a mejorar las funciones de la Defensoría. El cargo de consejero es honorífico y durará tres años.

Para su nombramiento, los consejeros representantes de las organizaciones no gubernamentales deberán cumplir los mismos requisitos que el Defensor.

Cada integrante tendrá un suplente, que será designado por el titular o representante de que se trate.

Todos los miembros del Órgano de Gobierno tendrán derecho de voz y voto.

**Artículo 18.** El Consejo Consultivo tendrá las siguientes facultades:

**I.** Proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y la presente ley;

**II.** Evaluar las políticas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en favor de los derechos de la infancia y adolescencia;

**III.** Establecer los protocolos y lineamientos generales de actuación de la Defensoría;

**IV.** Asesorar, proponer, opinar y emitir recomendaciones al Defensor respecto de la aplicación y cumplimiento de esta ley;

**V.** Solicitar al Defensor información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Defensoría;

**VI.** Opinar sobre el informe anual que el Defensor; y

**VII.** Sugerir la adopción de medidas administrativas y operativas que permitan el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo eficiente de sus funciones

**Artículo 19.** El Consejo Técnico Consultivo sesionará de manera ordinaria cada tres meses y extraordinariamente cuando sea necesario. En ambos casos, se requerirá de un quórum de mayoría simple de sus integrantes para sesionar válidamente.

Las resoluciones se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes con derecho a voto.

Las sesiones del Consejo Técnico Consultivo serán convocadas por el Defensor, o bien, mediante solicitud que formulen a éste cuando menos tres de sus miembros.

El Estatuto Orgánico establecerá las reglas para el debido funcionamiento del Consejo Técnico Consultivo.

**Artículo 20.** La Defensoría tendrá un Órgano Interno de Control, cuyo titular será designado en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### Capítulo Tercero De los Visitadores

**Artículo 21.** Los Visitadores deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;
- III. Tener título profesional preferentemente de licenciado en Psicología, Trabajo Social, Pedagogía, Derecho o carreras afines expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos; y
- IV. Ser de reconocida buena fama.

**Artículo 22.** Los Visitadores tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas o denuncias de los derechos de los menores, de oficio o petición de parte o de cualquier persona;
- II. Iniciar la investigación de violaciones a los derechos de los menores y tramitar las quejas o denuncias que le sean presentadas;
- III. Formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán a consideración del Defensor; y
- IV. Las demás que le señale la presente ley, el Estatuto y el Defensor, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

### Capítulo Cuarto De la Tramitación de las Investigaciones, Quejas o Denuncias

**Artículo 23.** Cualquier persona, física o moral, podrá presentar queja o denuncia por presuntas violaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las oficinas de la Defensoría.

**Artículo 24.** La queja o denuncia sólo podrá presentarse en cualquier tiempo, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los actos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos.

**Artículo 25.** La queja o denuncia respectiva deberá presentarse preferentemente por escrito, para lo cual la Defensoría deberá establecer los formatos correspondientes; así mismo, podrá formularse de manera verbal o por cualquier medio de comunicación electrónica, mediante el levantamiento de acta circunstanciada.

Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, se les proporcionará gratuitamente un traductor.

En todos los casos que se requiera, la Defensoría levantará acta circunstanciada de sus actuaciones.

**Artículo 26.** La formulación y tramitación de quejas y denuncias ante la Defensoría, así como las recomendaciones que emita, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá informarse a los interesados en la presentación de la queja o denuncia.

**Artículo 27.** Cuando la queja o denuncia sea inadmisibles por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato. Cuando no corresponda de manera ostensible a la competencia de la Defensoría, se deberá proporcionar orientación al quejoso o reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público que corresponda conocer o resolver el asunto.

Si de la presentación de la queja o denuncia no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Defensoría, ésta requerirá por escrito al quejoso o denunciante para que la aclare. Si después de dos requerimientos el quejoso no contesta, se enviará la queja al archivo.

**Artículo 28.** Una vez admitida la queja o denuncia, deberá ponerse en conocimiento de los interesados y autoridades utilizando cualquier medio de comunicación, dentro de las 24 horas siguientes a su presentación.

En la misma comunicación se solicitará a las autoridades rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja o denuncia, el cual deberán rendirse por escrito dentro de un plazo máximo de 72 horas.

En las situaciones que a juicio de la Defensoría se consideren urgentes, dicho plazo podrá ser reducido.

En el informe, las autoridades señaladas como responsables deberán señalar si existieron los actos u omisiones de las mismas respecto de las cuales se duele el quejoso o denunciante, los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los mismos o sobre los que verse la investigación de oficio, así como los documentos e información que solicite la Defensoría o que consideren necesarios para acreditar su dicho.

La falta de rendición del informe o documentación requerida, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad administrativa respectiva, tendrá el efecto de que en relación con el trámite de la queja o denuncia, se tengan por ciertos los hechos materia de la misma, salvo prueba en contrario.

**Artículo 29.** La Defensoría podrá declinar su competencia en un caso determinado, cuando así lo considere conveniente.

**Artículo 30.** De lograrse la solución satisfactoria a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en tiempo y forma, antes de que se emita una recomendación, la Defensoría acordará la no responsabilidad y ordenará el archivo del expediente respectivo, el cual podrá ser reabierto si la Defensoría detecta, por cualquier medio, que no se ha cumplido con lo dispuesto por las la convención, las leyes y demás normatividad aplicable.

Para estos efectos, la Defensoría, en el término de 24 horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

**Artículo 31.** Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos de los menores, la presentación de informes o documentación adicionales;
- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección, en términos de ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V. Efectuar todas las demás acciones y diligencias que conforme a derecho juzgue convenientes para mejor proveer al conocimiento del asunto de que se trate.

El Visitador tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la continuación o la consumación irreparable de las violaciones de los derechos de los menores, o la producción de daños de difícil reparación a los mismos, así como solicitar su modificación cuando cambien las circunstancias que las justificaron.

Dichas medidas podrán ser de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto.

**Artículo 32.** Las pruebas que, en su caso, se presenten, tanto por los interesados como por las autoridades o servidores públicos a los que se imputen las violaciones de los derechos de los menores, o bien que la Defensoría requiera y recabe de oficio, serán valoradas en su conjunto por el Visitador, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia, y en su caso de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja, denuncia o investigación.

**Artículo 33.** La Defensoría podrá dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten información o documentación. Su incumplimiento acarreará las sanciones y responsabilidades señaladas en la presente ley.

Concluida la investigación, el Visitador formulará, en un plazo no mayor de treinta días naturales a la presentación de la queja o denuncia, o de que se haya tenido conocimiento del asunto por la Defensoría, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos y actos de las autoridades responsables, los argumentos y pruebas vertidos por las partes y la Defensoría, así como los elementos de convicción y demás diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores públicos violaron o no los derechos de niñas, niños y adolescentes, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustos, inadecuados, o erróneos, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los mismos o sus representantes legales, durante un período que exceda los plazos fijados por las leyes. Dicho plazo podrá ser ampliado mediante acuerdo del Defensor que justifique la ampliación.

Las conclusiones de la recomendación o acuerdo de no responsabilidad, estarán fundadas y motivadas exclusivamente en la documentación, pruebas y demás elementos que obren en el propio expediente.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos, y si procede, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos serán sometidos al Defensor para su consideración final.

**Artículo 33.** La recomendación será pública y no tendrá carácter vinculatorio para la autoridad o servidor público a los cuales se dirija y, en consecuencia, por sí misma no podrá anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, o practicado la investigación.

**Artículo 34.** Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de las 72 horas siguientes a su notificación, si la acepta o no. Entregará, en su caso, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la recomendación, o bien un informe de las razones por las que no la acepta. Dicho plazo podrá ser ampliado por el titular de la Defensoría, cuando la naturaleza del asunto así lo amerite.

La Defensoría determinará, si la fundamentación y motivación rendidas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la misma y, en su caso, a sus superiores jerárquicos.

Si persiste la negativa, de estimarlo procedente, la Defensoría podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a las personas o servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

**Artículo 35.** En contra de las recomendaciones o acuerdos de la Defensoría, no procederá recurso alguno.

**Artículo 36.** La Defensoría estará obligada a entregar a la autoridad o servidores públicos a la cual dirigió una reco-

mendación, las pruebas, constancias y elementos de convicción que la llevaron a emitirla.

Asimismo, la Defensoría entregará las pruebas o constancias al menor, quejoso, denunciante o sus familiares en línea ascendente o descendente en cualquier grado o colaterales hasta el segundo grado, o a sus representantes legales, cuando vayan a ofrecerlas como medio de convicción en un procedimiento jurisdiccional o administrativo.

**Artículo 37.** La Defensoría notificará inmediatamente a los quejosos o denunciantes, y demás interesados, la recomendación o acuerdo de no responsabilidad que haya emitido, así como la aceptación y ejecución que se haya dado a la misma, en su caso.

**Artículo 38.** El Defensor deberá publicar sus recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad, en su página de internet, dentro de las 72 horas siguientes a que se haya emitido, observando en todo momento lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, y de acuerdo con las circunstancias del propio caso.

**Artículo 39.** El Defensor presentará anualmente al Congreso y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un informe sobre las actividades que haya realizado en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El informe deberá comprender una descripción del número y características de las quejas, denuncias e investigaciones que se hayan realizado, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, programas y demás datos que se consideren convenientes.

Asimismo, el informe podrá contener las propuestas a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales, como locales y municipales, o del Distrito Federal, para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes, con el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos de los menores de edad y lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para conocimiento de la sociedad.

### Capítulo V De las Sanciones

**Artículo 40.** Los servidores públicos federales serán sancionados con una multa de entre cinco y diez salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal cuando

**I.** No rindan el informe, las pruebas, los documentos y demás elementos requeridos por la Defensoría, en el plazo y términos establecidos en la presente ley;

**II.** No entreguen las pruebas, los documentos y demás elementos adicionales requeridos en el plazo y términos establecidos por la Defensoría; y

**III.** No informen si aceptan o no la recomendación emitida por la Defensoría, dentro de los plazos y en los términos a que se refiere esta ley;

**IV.** No acaten la recomendación aceptada, en el plazo y términos establecidos en la presente ley.

**Artículo 41.** Será motivo de responsabilidad administrativa en términos de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando los servidores públicos de las autoridades se nieguen a rendir los informes a que se refiere la presente ley.

**Artículo 42.** La imposición de las multas estará exclusivamente a cargo del Defensor, sin que la misma pueda ser delegada.

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El titular del Poder Ejecutivo de la Federación deberá presentar al Senado de la República su propuesta de terna para ocupar el cargo de Defensor del Menor, dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación del presente.

**Artículo Tercero.** El Senado de la República deberá designar al Defensor del Menor, dentro de los treinta días na-

turales siguientes a la presentación de la propuesta del Titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

**Artículo Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo de la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá proveer recursos suficientes necesarios para la entrada en operación de la Defensoría dentro de los treinta días naturales siguientes a la designación del Defensor.

Para tal efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá hacer las adecuaciones presupuestarias procedentes e incluir los recursos solicitados por la Defensoría en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, y el decreto respectivo deberán prever recursos suficientes para ello.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, al 12 de septiembre de 2013.— Diputado Javier Salinas Narváez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Derechos de la Niñez, para dictamen.**

---

### ARTICULOS 28, 41 Y 79 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 28, 41 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

La evolución democrática de los Estados Unidos Mexicanos es un proceso inacabado y en permanente perfeccionamiento. Sin demérito de los esfuerzos realizados con anterioridad, en particular con la reforma política de 1977, la realidad es que a partir de 1990 los mexicanos hemos estado dando pasos paulatinos, pero constantes, para la construcción y consolidación de un verdadero sistema democrático.

Originalmente, dichos pasos se concretaron a la creación de un órgano electoral que fuera independiente del Poder Ejecutivo y que generara confianza en la organización, desarrollo e implementación del proceso electoral, siendo ello la génesis del actual Instituto Federal Electoral.

Asimismo, en aquella coyuntura, el señalamiento de la ciudadanía giraba en torno a denunciar los casos de ciudadanos que burlaban a la ley emitiendo repetidamente sus sufragios en una misma elección, en consecuencia se creó una tinta indeleble especial que ayudara a garantizar la emisión del voto por una sola vez, al mismo tiempo que se diseñó una credencial para votar que fuera difícil de sustituir o de copiar.

Lo anterior dio respuesta al clamor popular que había que evitar los llamados fraudes electorales y que, en buena medida, dichos fraudes se originaban por la omisión o complicidad de la entonces autoridad electoral, así como por la carencia de una credencial que fuera realmente personal y difícil de copiar, falsificar o duplicar.

Posteriormente, unos años después, la sociedad demandó que se avanzara en la ciudadanización del órgano electoral federal, así como en el perfeccionamiento de la credencial para votar, a la cual se decidió incluirle la fotografía del respectivo ciudadano.

Paralelamente, se generó un sistema de impugnación autónomo y con órganos jurisdiccionales incorporados al seno del Poder Judicial de la federación. Fundamental fue la desaparición del obsoleto Colegio Electoral y la creación de un tribunal que fuera última instancia en materia electoral.

Las complejas situaciones que se generaron en el marco de la elección presidencial del año 2006, obligaron a una nueva reforma electoral la cual se enfocó en torno a la necesidad de regular las llamadas guerras sucias y la inequidad en el acceso a los medios de impugnación.

Hoy el sentir ciudadano va encaminado a hacernos tomar conciencia de la necesidad de regular transparentemente el origen y destino de los recursos que se utilizan en el marco de una campaña electoral.

La experiencia surgida de los desaseos de la elección federal del 2012 nos revela que se debe generar un mecanismo de fiscalización con suficientes herramientas e instrumentos para rastrear el origen, y destino, de los recursos, así como para imponer sanciones contundentes, como por ejemplo el desconocimiento de una presunta victoria electoral obtenida con base a un financiamiento irregular.

Más aún, la sociedad reclama que los mecanismos de fiscalización tengan tiempos lógicos y no se conviertan en un fraude a la ley, al emitir sus resultados y dictámenes varios

meses después, cuando la elección ya ha sido juzgada y el presunto triunfador se encuentra, inclusive, en el ejercicio de la función pública, constituyéndose entonces como un hecho consumado y de imposible reparación.

En tal sentido, considero que el Estado mexicano moderno requiere de la construcción de órganos destinados a realizar la tarea de fiscalización de una manera integral, es decir en todos los ámbitos de la vida del Estado. Es un grave error que la fiscalización se realice de manera aislada, ya que por un lado un ente realiza la fiscalización de los recursos públicos, otro ente se avoca a fiscalizar los recursos de los partidos políticos, mientras que otra institución del Estado fiscaliza los recursos y posibles movimientos financieros anómalos de los particulares, etcétera.

Esta separación de la investigación en materia de fiscalización, genera una nula comunicación e ineficiencia de los respectivos órganos del Estado frente a la movilidad y globalización que caracteriza a los recursos financieros de origen ilícito.

En tal sentido, la propuesta es la creación de un ente denominado Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación, constituido como un órgano autónomo constitucional y con las herramientas y facultades suficientes para poder realizar labores de fiscalización en todos los rubros de la vida del Estado y de los ciudadanos, con el objeto de detectar irregularidades en los manejos financieros tanto en las entidades públicas como también de los particulares.

### **Argumentación**

Con base en lo expuesto, pondré un ejemplo de la limitada fiscalización que realiza el Estado mexicano, en este caso el ejemplo es relativo al ámbito electoral, donde existe la actual Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos Nacionales, que atiende las denuncias e investigaciones formuladas por ciudadanos y representantes de los partidos políticos, es un órgano de vigilancia y control que coadyuva con el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a efecto de imponer sanciones una vez acreditada la violación al cuadro normativo electoral. No obstante, en la práctica, ha sido una unidad técnica fiscal deficiente en su investigación, toda vez que ha dejado de lado el principio de exhaustividad, que debe imperar y priorizar al realizar y rendir cuenta de su investigación.

Lo anterior es así, dado que, como se ha venido evidenciando dicha unidad técnica de fiscalización es incon-

gruente con sus fallos, el caso más emblemático que se puede citar es el conocido como “Monex.” En cuya investigación se puede denotar la falta de profesionalismo, ya que careció en todo momento de una envergadura de investigación exhaustiva, pero aún más grave, no consideró y desestimó las pruebas que ofrecieron ciudadanos y representantes de los partidos políticos, sin que mediara alguna respuesta lógica jurídica del por qué se desestimaron dichas probanzas.

Ahora bien y con independencia de lo anterior, el Reglamento de Fiscalización con que opera la Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos, nos dice:

**Artículo 3.** Que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los sujetos obligados, en el registro de sus ingresos y egresos, en la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y en la **presentación de los informes del origen del monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento**, así como su empleo y aplicación, en términos de lo establecido por los artículos 5, numeral, 5 y 81, numeral 1, inciso d), e) i), k) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fue el caso en comento, que la unidad técnica de fiscalización, dio por atendido y satisfecho los requerimientos hechos al Partido Revolucionario Institucional, con la simple presentación de facturas que pudieron ser o no falsas en cuanto a su contenido y valor probatorio, es decir que dicha unidad investigadora, resolvió darse por enterada y satisfecha del gasto ejercido sin que mediara investigación alguna sobre las facturas entregadas; argumentando carecer de facultades para allegarse la información necesaria, por lo que en menoscabo y en perjuicio a los ciudadanos y partidos políticos resolvió exonerar de cualquier culpa al partido antes referido.

Lo anterior, hace evidente que la mencionada unidad se autolimitó y adoptó una posición legalista a ultranza que evitó llegar al fondo del caso en comento. Por ello la necesidad de crear un organismo que tenga autonomía de gestión en sus decisiones y que vele, entre otros rubros, por el respeto a la equidad y a los derechos políticos electorales obedeciendo siempre la legalidad y la imparcialidad que debe regir en cualquier ente público, al tiempo que tenga las herramientas y facultades para cumplir sus objetivos con eficacia y eficiencia.

## Fundamento legal

El suscrito, diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana, electo por el quinto distrito electoral de Tabasco y consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción primera, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de los artículos 28, 41 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la creación de un Alto tribunal de Fiscalización de la Federación**

**Artículo Único.** De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el artículo 28; se derogan los párrafos undécimo y duodécimo de la fracción V, del Apartado D, y se le agrega un nuevo párrafo onceavo, se reforma el artículo 79 y se le adicionan un tercer párrafo y las fracciones V y VI, para quedar como sigue:

#### **Artículo 28. ...**

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. **La vigilancia y fiscalización de las actividades a las que se refiere el párrafo anterior corresponderá al Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación.** La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; solo podrán ser removidas por causa grave y no po-

drán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del Banco Central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

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

**Artículo 41. ...**

...

**I. ...**

**II. ...**

**III. ...**

**A. ...**

**B. ...**

**C. ...**

**D. ...**

**IV. ...**

**V. ...**

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

La fiscalización de los partidos políticos nacionales estará a cargo del **Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación**.

**El Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación, tendrá a su cargo:**

**1. Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales; el manejo y la aplicación de dichos recursos, así como realizar auditorías sobre el debido cumplimiento de la obtención y aplicación de los recursos y/o aportaciones que realizan los militantes de los partidos políticos, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.**

**2. También fiscalizará directamente los recursos y aportaciones de la militancia, es decir garantizará fiscalmente si el militante tiene la capacidad económica para realizar dichas aportaciones en los términos que disponga el marco legal.**

**Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad y derivado de las denuncias hechas al alto tribunal de fiscalización de la federación, podrá requerir a los partidos políticos a efecto de que rindan un informe sobre los conceptos denunciados. si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrán sanciones previstas en las mismas.**

**3. Sin perjuicio alguno del principio de imparcialidad y de legalidad el alto tribunal fiscal podrá solicitar y revisar de manera casuística y concreta las cuentas y finanzas de los partidos políticos nacionales con el objeto de verificar el debido cumplimiento de los objetivos señalados por la ley.**

**4. Los partidos políticos nacionales deberán informar anualmente al alto tribunal de fiscalización de la federación, el registro contable y patrimonial, así como la información presupuestaria que les sea asignada por la autoridad electoral y las aportaciones de su militancia. dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas.**

**Se deroga. (Párrafo onceavo original)**

**Se deroga. (Párrafo doceavo)**

**Artículo 79.- El Tribunal de Fiscalización de la Federación es un órgano autónomo constitucional en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.**

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, **legalidad, transparencia,**

anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad, **equidad** y confiabilidad.

**En cumplimiento de sus atribuciones este Alto Tribunal Fiscal de la Federación, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.**

**El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** tendrá a su cargo:

I. ...

...

...

Sin perjuicio del principio de anualidad, **el Alto Tribunal Fiscal de la Federación** podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la cuenta pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, **el Alto Tribunal Fiscal de la Federación** emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. **El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación,

el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorias practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones del **Alto Tribunal de Fiscalización** que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el **Alto Tribunal Fiscal de la Federación** para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

**El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

**El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

...

**El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

**El Alto Tribunal Fiscal de la Federación** deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. ...

IV. ...

**V. Fiscalizar el funcionamiento de los partidos políticos en los términos de lo establecido en el artículo 41 de esta constitución.**

**VI. La vigilancia y fiscalización de las actividades derivadas de la intermediación y de los servicios financieros, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, privilegiando los principios de transparencia y licitud que deben regir a quienes interactúan en el sistema financiero nacional.**

Las sanciones y demás resoluciones del **Alto Tribunal Fiscal de la Federación** podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

**La Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, designará a los integrantes del Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación** por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. **Dichos integrantes durarán** en su encargo **nueve años pudiendo ser removidos**, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

**Para ser integrante del Alto Tribunal de Fiscalización de la Federación** se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera **el Alto Tribunal Fiscal de la Federación** para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el **Alto Tribunal Fiscal de la Federación**, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

...

#### Transitorio

**Único.** La presente iniciativa de ley 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 septiembre de 2013.—  
Diputado Marcos Rosendo Medina Filigrana (rúbrica).»

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

---

#### LEY FEDERAL DEL SEGURO DE DESEMPLEO Y FOMENTO A LA CREACION DE EMPLEOS

---

«Iniciativa que expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, diputado Angelino Caamal Mena, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, 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, someto a consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que

se expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del Problema

El 18 de septiembre de 2012 el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza presentó iniciativa con proyecto de decreto que expedía la Ley Federal del Seguro de Desempleo, misma que fue turnada a la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, pero que no fue atendida en un dictamen para su análisis y discusión. Hoy, viendo la coyuntura nacional donde el Ejecutivo Federal presenta una iniciativa para incorporar en nuestro sistema de seguridad social un seguro de desempleo es que reiteramos esta propuesta legislativa para que sea tomada en cuenta y atendida en la creación de un nuevo ordenamiento que será de gran beneficio para la sociedad mexicana.

En julio, la tasa de desocupación nacional fue de 5.02 por ciento de la fuerza laboral lo que representa alrededor de 2.56 millones de personas. El Inegi informó que el 26.4 por ciento de los desocupados no completó los estudios de secundaria, en tanto que los de mayor nivel de instrucción representaron al 73.6 por ciento. En México, el mercado laboral ha enfrentado diversos retos que impiden a miles de personas obtener un trabajo bien remunerado. Se estima que los desempleados tardan de seis a nueve meses en colocarse.

En la actualidad, 14 millones de personas laboran en la informalidad, y 64 de cada 100 individuos que trabajan en el sector formal no tienen acceso a servicios formales de salud ni prestaciones. Con una tasa de crecimiento para 2011 que apenas alcanzó el 3.5 por ciento, y un optimista 2012 que se espera crear 750 mil nuevos empleos, la economía mexicana ha carecido de la capacidad para generar los 1.2 millones de empleos que se requieren solamente para atender la demanda por crecimiento demográfico.

Además del déficit que existe en el mercado laboral, la calidad en el empleo ha empeorado ya que se están pagando salarios más bajos, con menores prestaciones, sin acceso a la seguridad social; sin contrato por escrito.

La riqueza que se genera del crecimiento de la economía, se concentra en unas pocas empresas, ya que el número de personas que ganan menos de 1 o 2 salarios mínimos es más grande que previo a la crisis de 2008-2009, lo que denota que hay muchas personas que antes ganaban un poco

más y ahora ganan menos de dos salarios mínimos y esto habla de una peor distribución de la riqueza.

Actualmente nos encontramos en un momento en que está siendo muy competido e intensivo en mano de obra y en términos de salarios están determinando las plazas aquellos que puedan realizar muchas más actividades y funciones con un menor salario, lo que hace necesaria mano de obra más especializada, con mayor capacitación, instrucción y conocimientos.

Por otra parte, la economía de Estados Unidos se encuentra aún con un escenario de incertidumbre y los bienes y servicios que pudiera necesitar se encuentran cubiertos; en consecuencia, las exportaciones que realiza México a ese país para este año no tendrán una mejora notable lo que impactará en baja producción, y pocos empleos.

La situación que atraviesa el país en los últimos años se ha caracterizado por un estancamiento económico y la falta de empleos. El promedio del crecimiento del PIB nacional en los últimos 15 años no rebasa el 3 por ciento anual, el cual está por debajo del promedio de América Latina (5 por ciento).

También por la falta de oportunidades laborales en nuestro país en los últimos 7 años, han emigrado al exterior más de 3 millones de personas, que no encontraron una fuente de trabajo estable, por otro lado, la economía informal representa ya el 40 por ciento de la economía nacional.

Respecto al poder adquisitivo, y a la supervivencia de las familias mexicanas el costo de los principales alimentos de la canasta básica se ha incrementado de manera muy importante en lo que va de esta administración: el frijol 66.7 por ciento, el huevo 47.5 por ciento, la leche 22.8 por ciento, el pollo 19.7 por ciento y la tortilla 33 por ciento. Estos incrementos tienen graves impactos en las condiciones de bienestar en la población.

En este contexto, el Programa de Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos tiene como propósito expandir los derechos sociales para lograr una sociedad con equidad, así como otorgar una protección básica a las y los trabajadores asalariados, incluyendo a los grupos vulnerables y discriminados, de la economía que hayan perdido su empleo y, al mismo tiempo, se puedan crear las condiciones para su incorporación al mercado del trabajo y al goce del derecho constitucional al empleo.

Porque el trabajo es el fundamento social y base del bienestar de la población de un país. Solamente pueden alcanzarse niveles de desarrollo y de prosperidad en los hogares, cuando existe un número suficiente de empleos estables, bien remunerados y protegidos por la Ley.

Nuestro país es el único perteneciente a la OCDE sin un seguro de desempleo y fomento a la creación de empleos, medida recomendada para incentivar una mejor estructura de los mercados laborales y para fortalecer la red de protección social en favor de la población en condiciones de vulnerabilidad.

### Argumentación

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, estableció en sus artículos 22 y 25 el derecho de toda persona a la seguridad y a un nivel de vida adecuado que asegure, a él y a su familia, la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica y servicios sociales necesarios. Asimismo, fijó considerar los Seguros de Desempleo, enfermedad e invalidez y otros casos en los que ocurre la pérdida de medios de subsistencia; además la protección a la maternidad y a la infancia.

El Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (texto de 1919, modificado en 1946), establece que una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. De 1925 a 1934 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptó varios convenios para reglamentar las indemnizaciones por accidentes de trabajo, el seguro por enfermedad, las pensiones y el Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos.

El artículo 123 constitucional dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El artículo tercero de la Ley Federal del Trabajo dice “el trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

La intención de Nueva Alianza es promover las acciones necesarias, a fin de garantizar a los habitantes de nuestro país, pero sobre todo a las nuevas generaciones egresadas

del sector educativo, un trabajo digno, bien remunerado y socialmente útil, bien a través de políticas públicas activas que promuevan la creación de empleos y la organización social para el trabajo o por medio de políticas públicas pasivas como en este caso es la creación de un seguro de desempleo.

En este sentido, se propone implementar el seguro del desempleo a favor de quienes han sido desplazados del mercado laboral como consecuencia de la aplicación de un modelo económico que ha demostrado su ineficiencia y fracaso en aras de lograr un Estado de bienestar social.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestra calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos

**Artículo Único.** Se expide la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, para quedar como sigue:

#### Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos

#### Título Primero Disposiciones Generales, Facultades y Obligaciones

#### Capítulo I Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general, regirá en materia federal y para todas las entidades federativas y municipios del país y tiene por objeto instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal.

**Artículo 2.** El desempleo para efectos de esta ley, se tomará en cuenta cuando el trabajador por causas ajenas a su vo-

luntad, deje o sea separado de su empleo formal con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario.

**Artículo 3.** La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Economía, a las secretarías homólogas en las entidades federativas, de conformidad con sus atribuciones y dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

**Artículo 4.** Para los efectos de lo establecido en esta ley, se entenderá por

Beneficiario. Todo ciudadano asalariado mayor de 18 años que haya perdido su empleo por causas ajenas a su voluntad, y cumpla con los requisitos previstos en esta ley, para acceder a los beneficios del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos.

Consejo. Al Consejo Federal Consultivo para el Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos;

Ley. A la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos;

Reglamento. Al Reglamento de la Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos;

Secretaría. A la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Economía. A la Secretaría de Economía;

SHCP. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

Seguro. Al Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos.

## **Capítulo II De las Facultades y Obligaciones**

**Artículo 5.** El gobernador de la entidad federativa que corresponda deberá celebrar un convenio de colaboración con el gobierno federal a través de la Secretaría; la Secretaría de Economía y la SHCP, donde se le señalará como responsable del cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones complementarias, y donde adicionalmente se comprometerá a:

I. Programar, dirigir y ejecutar el Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos en la entidad federativa que le competa;

II. Promover la generación de nuevas fuentes de empleo y consolidar las existentes;

III. Promover y observar que los programas y acciones de capacitación local y/o de regulación federal fortalezcan y eleven la calidad y productividad de la fuerza de trabajo y economía;

IV. Coordinar con la Secretaría de Economía, autoridades federales y las demás áreas competentes en la implementación de estrategias públicas, programas y actividades de protección, promoción y fomento del empleo.

V. Fomentar una cultura emprendedora entre las clases, grupos y personas más desprotegidos y vulnerables de la sociedad a fin de que accedan a mejores niveles de bienestar, a través de programas y acciones de carácter laboral, económico y educativo de contenido social;

VI. Propiciar de manera coordinada con la Secretaría de Economía, autoridades federales y las demás áreas competentes para atraer inversiones nacionales y extranjeras, a través de una política competitiva de incentivos para la inversión, que promueva la generación de empleos;

VII. Fortalecer a los sectores público, privado y social, así como el fomento cooperativo, generadores de empleo, mediante el establecimiento de programas y acciones de apoyo empresarial, vinculación, distribución y comercialización de los bienes y servicios que produzcan, así como la proveeduría de sus productos a la administración pública local;

VIII. Contar con un sistema de información estadística, que contenga variables financieras y económicas relacionadas al empleo, y que permita permear a la sociedad los efectos de las políticas adoptadas en el tema;

IX. Promover y realizar investigaciones para obtener el conocimiento exacto de

La cantidad de personas que no tienen empleo y las características fundamentales de la fuerza de trabajo, del desempleo y del subempleo;

De la oferta y demanda de trabajo, según las calificaciones requeridas y disponibles;

Medios y mecanismos de la capacitación para el trabajo, y

De los fenómenos relacionados con el aprovechamiento del factor humano.

X. Promover una coordinación efectiva de la política de desarrollo económico y social tanto en el sector gubernamental como el privado, de manera que se logren los objetivos de fomento al empleo;

XI. Fomentar las relaciones y el enlace entre los planteles educativos y los sectores productivos;

XII. Establecer sistemas de comunicación que permitan coordinar eficazmente sus actividades con instituciones del sector público y privado, así como con organismos internacionales a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos;

XIII. Realizar investigaciones tecnológicas y proyectar la creación de empleos, capacitando y readaptando a las necesidades del mercado laboral a la fuerza de trabajo;

XIV. Instituir un servicio de orientación profesional y vocacional entre los trabajadores;

XV. Promover la inclusión a las actividades productivas formales a las personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes y demás grupos que presenten esta problemática;

XVI. Coordinarse con el Sistema Nacional de Empleo, para realizar las medidas que más convengan al buscador de empleo, a través de los programas que se implementen con relación al mismo;

XVII. Concertar, desarrollar y evaluar acciones inherentes al programa de becas de capacitación para desempleados;

XVIII. Coordinar, promover y realizar ferias del empleo y el servicio de colocación;

XIX. Producir, reproducir, publicar y difundir materiales didácticos de todo tipo para apoyar el cumplimiento de sus funciones y programas;

XX. Determinar, expedir coordinar y gestionar la convocatoria para acceder al Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos;

XXI. Promover y celebrar convenios de cooperación técnica y/o financiera con organismos gubernamentales, según sus facultades expresamente conferidas, y

XXII. Dirigir y orientar a los solicitantes más adecuados por su preparación y aptitudes, hacia los empleos vacantes.

**Artículo 6.** En el marco del diseño de los planes y programas de política de empleo y del análisis del funcionamiento del mercado de trabajo, el gobernador que corresponda deberá realizar las modificaciones pertinentes que procedan a efecto de estimular el empleo.

**Artículo 7.** Corresponde a los presidentes municipales y jefes delegacionales

I. Promover y fomentar el empleo, así como, coadyuvar con el gobierno del estado en el estudio, planeación y ejecución de los programas y acciones que en materia de empleo se determinen, de conformidad con esta ley, el reglamento y reglas de operación que al efecto expida la Secretaría;

II. Establecer conjuntamente en coordinación con la Secretaría, los mecanismos que agilicen la colocación de los solicitantes de empleos en las plazas disponibles;

III. Dar publicidad de la demanda existente de puestos de trabajo; y

IV. Las demás que le confiera esta Ley y su Reglamento.

## **Título Segundo Del Seguro de Desempleo**

### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 8.** El Seguro de Desempleo es un sistema de protección social para las personas desempleadas, de nacionalidad mexicana y residentes en nuestro país, tendiente a crear las condiciones para su incorporación al mercado de trabajo y al goce del derecho constitucional de empleo digno y socialmente útil.

**Artículo 9.** Los beneficiarios sólo pueden acceder al Seguro durante un plazo no mayor a seis meses, cada dos años, siempre que justifiquen ante la Secretaría el cumplimiento de los requisitos y las obligaciones previstas en este ordenamiento, en la convocatoria respectiva y demás disposiciones administrativas aplicables.

El monto del Seguro ascenderá a 30 días de salario mínimo general vigente y será entregado mensualmente al beneficiario.

## **Capítulo II Del Seguro de Desempleo**

**Artículo 10.** Los objetivos específicos del Seguro son

Otorgar un apoyo económico a los beneficiarios, bajo las condiciones establecidas en esta ley;

Estimular y promover la incorporación de las y los beneficiarios del Seguro a un empleo en el sector formal de la economía en nuestro país, e impulsar la capacitación de los beneficiarios en el desarrollo de nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo, a través de acciones complementarias implementadas en los programas sociales de cada estado.

**Artículo 11.** El derecho a los beneficios del Seguro es de carácter personal e intransferible y podrá otorgarse a aquellas personas desempleadas que

Sean mayores de 18 años;

Tengan la nacionalidad mexicana;

Residan en México;

Hayan laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en la Ciudad de México, al menos durante seis meses;

No perciban otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, subsidio o relación laboral diversa;

Se encuentren inscritas en las oficinas de empleo ya sea de manera directa en la Secretaría o en su caso en las Secretarías del Trabajo homólogas en cada entidad federativa;

Sean demandantes activas de empleo; y

Cumplan con el resto de los requisitos establecidos en esta ley y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

## **Capítulo III De las obligaciones de la Secretaría, los Beneficiarios y los Gobernadores**

**Artículo 12.** La Secretaría expedirá la convocatoria para acceder al Seguro y sus bases de participación establecerán cuando menos:

Las características del Seguro a otorgarse;

La documentación y demás requisitos necesarios para acceder al Seguro;

El modelo de carta compromiso que deberán suscribir los interesados, a efecto de que conozcan las obligaciones que adquieren quienes son acreedores a dicho beneficio;

El procedimiento que habrán de agotar los interesados en obtener el seguro;

El domicilio de las oficinas y módulos a los que habrán de acudir los interesados para presentar su solicitud y pedir orientación o aclaraciones; y

Las demás que determine la Secretaría y el Reglamento.

**Artículo 13.** La Secretaría deberá dar respuesta a las solicitudes presentadas por las personas interesadas en obtener el Seguro, en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la recepción de las mismas, así como a publicar en la Gaceta o periódico Oficial de la entidad federativa que corresponda y en su página de internet la lista de quienes, en su caso, accedan a dicho beneficio, salvaguardando las previsiones que en estos casos plantea la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

**Artículo 14.** Los Beneficiarios del Seguro se encuentran obligados, entre otras acciones, a

Entregar a la Secretaría, la documentación e información que reglamentariamente se determine a efectos del otorgamiento, suspensión o reanudación de las prestaciones que marque la presente ley;

Participar en programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales que determine la Secretaría;

Suscribir una carta compromiso en la que se adquiere el derecho de recibir las prestaciones por desempleo en el lapso y condiciones determinadas por la Secretaría;

Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones y las demás que determine la Secretaría y el Reglamento;

Comunicar de inmediato cualquier cambio de domicilio;

Conducirse con verdad en todo momento, apercibidos que en caso de falsedad en sus declaraciones, le serán retirados los beneficios del Seguro, sin perjuicio de las consecuencias legales procedentes.

**Artículo 15.** La Secretaría suspenderá el derecho a la percepción del Seguro cuando se presenten algunos de los siguientes supuestos:

I. Agotamiento del plazo de duración de la prestación;

II. Rechazo injustificado de una oferta de empleo adecuada al perfil y aptitudes del beneficiario;

III. Negativa a participar en los programas de empleo y capacitación, o en acciones de promoción, formación, y reconversión profesional, salvo causa justificada;

IV. Cuando se esté cumpliendo condena que implique privación de la libertad;

V. Realización de un trabajo por cuenta ajena de duración igual o superior a doce meses, o realización de un trabajo por cuenta propia, por tiempo igual o superior a veinticuatro meses;

VI. Ser beneficiario de algún otro programa por desempleo con ayuda económica;

VII. Cambiarse de residencia al extranjero o algún otro estado de la República Mexicana; y

VIII. Renuncia voluntaria al derecho.

**Artículo 16.** El gobernador de la entidad federativa deberá incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la entidad federativa correspondiente, la asignación que garantice, efectivamente, el derecho al Seguro que se regula en la presente ley, a favor de todas las personas desempleadas que cumplan los requisitos establecidos en la misma y los demás que señale la Secretaría para tal efecto.

Los recursos que la federación disponga para otorgar se canalizaran a través de subsidios mediante la firma de convenios en términos de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y la distribución se realizará en función del porcentaje de desempleo que se registre por entidad federativa.

#### **Capítulo IV Disposiciones Complementarias**

**Artículo 17.** Las reglas de operación fijarán la forma como se hará valer el Seguro, así como la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta ley.

**Artículo 18.** El beneficio del Seguro será entregado por la Secretaría, a través de una tarjeta de débito u otro mecanismo que se considere pertinente conforme a la ley.

#### **Título Tercero Del Fomento a la Creación de Empleos**

##### **Capítulo I De los Estímulos Fiscales**

**Artículo 19.** El gobernador de la entidad federativa a través de la Secretaría de Finanzas estimulará, apoyará, fomentará y promoverá acciones que eleven la productividad de las empresas, de tal manera que el crecimiento del empleo se traduzca en mayores niveles de bienestar para los habitantes de la entidad federativa correspondiente.

**Artículo 20.** La Secretaría de Finanzas podrá determinar el método o los métodos de protección mediante los cuales se proponen dar efecto a las disposiciones de esta ley.

**Artículo 21.** Podrán acogerse a los estímulos fiscales establecidos en la presente ley y en el reglamento, de acuerdo

con los requisitos y condiciones que señale la Secretaría de Finanzas, las empresas que generen fuentes formales y permanentes de empleo.

**Artículo 22.** Se podrá otorgar a las empresas estímulos fiscales cuando se demuestre fehacientemente que durante los dos ejercicios fiscales anteriores, hayan generado nuevos empleos, tomando como base la plantilla de trabajadores que tuvieran al año posterior, para el caso de empresas ya establecidas.

**Artículo 23.** Podrán tener acceso a los estímulos fiscales que se establecen en el presente capítulo, los contribuyentes que constituyan nuevas fuentes de empleo.

**Artículo 24.** Las empresas que contraten indefinidamente desempleados en situación de exclusión social podrán acogerse a los estímulos fiscales previstos en este capítulo. La situación de exclusión social se acreditará por los servicios sociales competentes y quedará determinada por alguno de los siguientes casos:

- I. Perceptores de cualquier prestación menor al salario mínimo general vigente;
- II. Personas que no puedan acceder a las prestaciones referidas en la presente ley;
- III. Personas con capacidades diferentes;
- IV. Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social; y
- V. Personas que se encuentran compurgando en libertad o que hayan compurgado la sentencia que se les impuso.

**Artículo 25.** Las empresas beneficiadas por los estímulos fiscales, deberán hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables.

## Capítulo II Del Consejo

**Artículo 26.** El Consejo Consultivo para el otorgamiento del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos, es un órgano colegiado de consulta en materia de protección al empleo para las instancias correspondientes,

mismo que coordinará sus acciones con las demás dependencias encargadas de la protección y fomento al empleo.

**Artículo 27.** Son facultades del Consejo

- I. Proponer estrategias de trabajo que coadyuven a mejorar la orientación de las actividades de la Secretaría en relación al empleo;
- II. Crear los Comités necesarios para analizar la problemática de las diferentes áreas y, en su caso, plantear las propuestas de solución correspondiente;
- III. Formular las propuestas de incentivos a la inversión, analizando previamente las actividades estratégicas contenidas en los planes de fomento y protección al empleo de cada localidad;
- IV. Convocar a los diversos organismos empresariales para organizar foros de consulta encaminados a la realización de diagnósticos sectoriales en materia de fomento y protección al empleo;
- V. Apoyar a la Secretaría en la creación de Comités, así como establecer los lineamientos para formar los mismos;
- VI. Asesorar a los distintos comités estableciendo mecanismos para que lleven a cabo las acciones encaminadas al logro de sus objetivos; y
- VII. Evaluar cada seis meses los efectos de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la Secretaría.

**Artículo 28.** El Consejo se integra por

Un presidente, que será el secretario del Trabajo;

Dos vicepresidentes, que serán el titular de la Secretaría de Economía, y el secretario del Trabajo de la entidad federativa correspondiente;

Vocales:

El secretario de Gobierno de la entidad federativa correspondiente;

El secretario de Finanzas del gobierno de la entidad federativa correspondiente;

El secretario de Desarrollo Social del gobierno de la entidad federativa correspondiente;

Cinco representantes del sector privado relacionados con el tema del empleo, podrán ser de los sectores industrial, comercial y social, los cuales serán a invitación por el presidente del Consejo; y

Tres representantes de organizaciones sociales afines con el tema.

Los miembros del Consejo tendrán voz y voto en las sesiones que celebren, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

**Artículo 29.** El presidente del Consejo convocará por lo menos tres veces al año, a los integrantes del mismo para proponer medidas y/o acciones de protección y fomento al empleo, previa convocatoria y de manera extraordinaria cuando el presidente o las dos terceras partes de los integrantes del Consejo así lo requieran.

**Artículo 30.** Los titulares que conforman el Consejo podrán nombrar a un representante suplente de su área respectiva, con conocimientos en la materia de fomento y protección al empleo.

### Capítulo III

#### Del Padrón de Personas que soliciten Empleo

**Artículo 31.** La Secretaría elaborará en coordinación con las Secretarías de Trabajo de las entidades federativas, un padrón de las personas que soliciten empleo, según aptitudes, aspiraciones o profesión y de las empresas que manifiesten tener puestos vacantes.

El Reglamento determinará los datos personales, laborales y demás que considere la Secretaría para el padrón.

**Artículo 32.** El padrón de las personas que soliciten empleo será regulado por la Secretaría y ésta deberá informar al Consejo y al gobernador de la entidad federativa para que, en el marco de sus atribuciones, tomen las medidas pertinentes para llevar a cabo los programas o en su caso, realizar las modificaciones o ajustes al mismo, con objeto de propiciar una mayor estabilidad laboral.

**Artículo 33.** La Secretaría deberá informar anualmente sobre los resultados del programa y contenidos del padrón para que en su caso, ésta en la esfera de sus atribuciones,

oriente o coadyuve en la determinación de medidas complementarias para mejorar la protección al empleo.

### Título Cuarto Del Recurso de Inconformidad

#### Capítulo Único Del Recurso de Inconformidad

**Artículo 34.** En contra de las resoluciones de las autoridades de fomento y protección al empleo, dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás reglamentarias, podrá interponerse recurso de inconformidad en la vía administrativa, en términos de lo dispuesto en las disposiciones legales que correspondan.

#### Transitorios

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

**Segundo.** Publíquese en la Gaceta Oficial de la entidad federativa que corresponda y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

**Tercero.** La integración del Consejo, a que se refiere el artículo 26 de esta ley, se deberá llevar a cabo dentro de los 60 días posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.

**Cuarto.** Una vez integrado el Consejo, el mismo deberá expedir los lineamientos y reglas para su operación.

**Quinto.** Para una exacta observancia y aplicación de esta ley, la Secretaría expedirá el Reglamento correspondiente, así como las modificaciones administrativas que se requieran dentro de los 60 días posteriores a la entrada en vigor de la presente ley.

**Sexto.** Sólo podrán ser beneficiarios del Seguro aquellas personas que cumplan los requisitos estipulados en la presente ley y demás disposiciones aplicables y que hayan perdido su empleo a partir del 1 de enero de 2011 por causas ajenas a su voluntad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Angelino Caamal Mena (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Economía, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

Durante el último año se sigue haciendo hincapié en la necesidad de incrementar la recaudación por la vía de los tributos indirectos, sobre todo en materia del Impuesto al Valor Agregado, enfatizando un aumento en sus respectivas tasas (0, 11 y 16 por ciento), lo cual desde la óptica financiera es justificable, pues si bien es cierto que una política fiscal debe contar con medidas para acrecentarla, también lo es que en la aplicación de dichos recursos económicos no se debe escatimar esfuerzo alguno para obtener su máximo aprovechamiento en beneficio de la sociedad mexicana.

Es bien sabido que dentro del contexto de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, acorde con su mecanismo, se permiten ventajas impositivas por medio del procedimiento denominado “devolución”, situación que va en demérito de la política recaudatoria porque en los últimos años han sangrado las finanzas públicas, cuyos beneficiarios han sido entre otros los grandes contribuyentes<sup>1</sup> cuyos actos o actividades en muchos casos están gravados a la tasa de 0 por ciento, lo que implica presupuestar ingresos tributarios a recaudar para su posterior reembolso.

### Mecanismo del acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado se prevé el procedimiento para la determinación del tributo que mensualmente deben declarar los contribuyentes, el cual consiste aritméticamente en restar el impuesto que se le cobró al cliente ya sea consumidor final o intermediario, el impuesto que se pagó a proveedores o el pagado en aduanas, lo que originará en general, el impuesto definitivo a pagar, acorde con lo previsto en su articulado 5-D.

**Artículo 5o. D.** El impuesto se calculará por cada mes de calendario, salvo los casos señalados en el artículo 33 de esta ley.

Los contribuyentes efectuarán el pago del impuesto mediante declaración que presentarán ante las oficinas autori-

zadas a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago.

**El pago mensual será la diferencia entre el impuesto que corresponda al total de las actividades realizadas en el mes por el que se efectúa el pago, a excepción de las importaciones de bienes tangibles, y las cantidades por las que proceda el acreditamiento determinadas en los términos de esta ley.** En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto que corresponda al total de sus actividades, el impuesto que se le hubiere retenido en dicho mes.

...

Resulta indispensable para ello aplicar el acreditamiento contra el impuesto trasladado o cobrado a clientes, acorde con lo previsto en el numeral 4 de la ley en comento, así como cumplir con los requisitos para su aplicación.

**Artículo 4o. El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta ley la tasa que corresponda según sea el caso.**

Para los efectos del párrafo anterior, se entiende por impuesto acreditable el Impuesto al Valor Agregado que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes de que se trate.

...

**Artículo 5o. Para que sea acreditable el Impuesto al Valor Agregado deberán reunirse los siguientes requisitos:**

**I. Que el Impuesto al Valor Agregado corresponda a bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes, estrictamente indispensables para la realización de actividades distintas de la importación, por las que se deba pagar el impuesto establecido en esta Ley o a las que se les aplique la tasa de 0 por ciento...**

Para que se lleve a cabo lo anterior, el Impuesto al Valor Agregado pagado a proveedores o por importaciones realizadas, deben cumplir con un requisito esencial que consiste en que el contribuyente lleve a cabo actividades gravadas, incluidas aquellas que lo están a la tasa de 0 por ciento.

## Procedimiento para la devolución del Impuesto al Valor Agregado

Ahora bien, qué sucede cuando el contribuyente realiza actividades gravadas al 0 por ciento, contempladas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la cuales son:

Artículo 2o. A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

### I. La enajenación de:

**a).** Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

**b)** Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.

3. Caviar, salmón ahumado y angulas.

4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.

**c)** Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.

**d)** Ixtle, palma y lechuguilla.

**e)** Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos

tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el reglamento.

A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.

**f)** Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.

**g)** Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.

**h)** Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea de 80 por ciento, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

**i)** Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.

Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.

Se aplicará la tasa de 16 o de 11 por ciento, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

## II. La prestación de servicios independientes

- a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.
- b) Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.
- c) Los de pasteurización de leche.
- d) Los prestados en invernaderos hidropónicos.
- e) Los de despepite de algodón en rama.
- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral.
- g) Los de reaseguro.
- h) Los de suministro de agua para uso doméstico.

**III. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo** a que se refieren los incisos e) y g) de la fracción I de este artículo.

**IV.** La exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta ley.

**Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa de 0 por ciento, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley.**

Dicho numeral indica un conjunto de actividades gravadas al 0 por ciento, destacándose ciertas enajenaciones, deter-

minados servicios y el uso o goce temporal de determinada maquinaria y equipo, además de las exportaciones, no siendo objeto de modificación de esta iniciativa estas últimas por lo que significan para la balanza comercial.

En respuesta a la pregunta planteada, el último párrafo del citado artículo 2-A estatuye que tales actos o actividades a los cuales se les aplica la tasa del 0 por ciento, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley, es decir, por el hecho de no cobrar el Impuesto al Valor Agregado por ser aplicable el 0 por ciento, el impuesto pagado a los proveedores, aritméticamente resultará en una diferencia favorable, **es decir un saldo a favor, que podrá solicitarse devolución dentro del marco de legalidad**, situación que es robustecida por el arábigo 6 de la ley en cuestión.

**Artículo 6o.** Cuando en la declaración de pago resulte saldo a favor, el contribuyente podrá acreditarlo contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo, solicitar su devolución o llevar a cabo su compensación contra otros impuestos en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación. Cuando se solicite la devolución deberá ser sobre el total del saldo a favor. En el caso de que se realice la compensación y resulte un remanente del saldo a favor, el contribuyente podrá solicitar su devolución, siempre que sea sobre el total de dicho remanente.

...

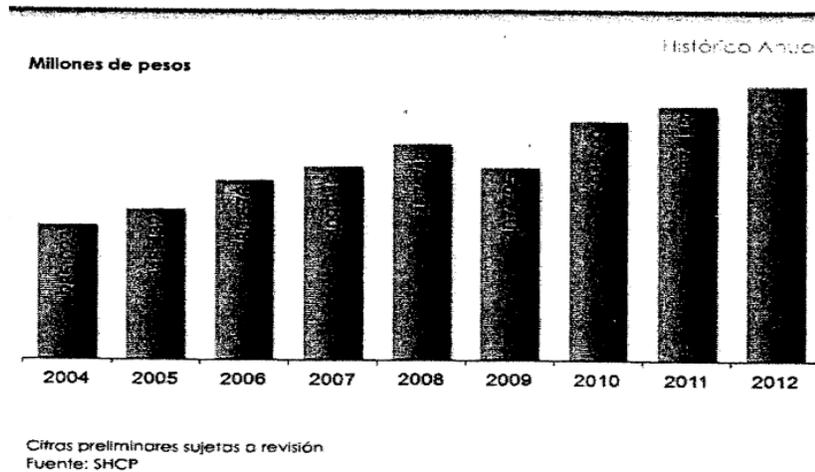
En otras palabras, los contribuyentes que realizan actividades llámese enajenaciones, prestación de servicios u otorgamiento del uso o goce de bienes previstas en el multicitado artículo 2-A de la ley en comento, todo el Impuesto al Valor Agregado que pagan a sus proveedores e inclusive el pagado en aduanas tienen dos caminos para recuperarlo: 1) vía compensación y; 2) su devolución.

Esto es así porque difícilmente un contribuyente que lleve a cabo actividades gravadas al 11 o 16 por ciento quien trasladará y cobrará a sus clientes el impuesto correspondiente, monto al cual podrá acreditar el impuesto pagado a proveedores y en aduanas no tendrá a su alcance de manera recurrente saldos a favor en materia de Impuesto al Valor Agregado, situación que sí sucede con los contribuyentes que realizan actos al 0 por ciento.

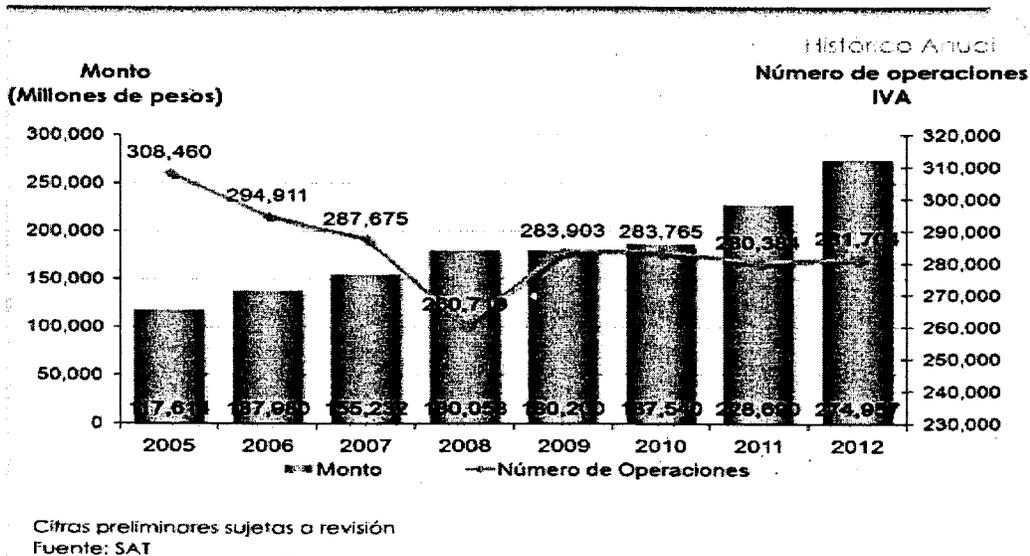
### Impacto de las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado en la recaudación tributaria

- Valores históricos

De acuerdo con el Informe de Gestión del Servicio de Administración Tributaria (SAT), las cantidades recaudadas por concepto del Impuesto al Valor Agregado en los últimos años fueron<sup>2</sup>:



Y a su vez, los importes devueltos por concepto del Impuesto al Valor Agregado por lo ejercicios fiscales del 2005 al 2012 fueron:



Ahora bien, si comparamos el Impuesto al Valor Agregado recaudado con el devuelto, de los últimos 8 años, los resultados a saber son:

AÑO	(MILLONES DE PESOS)		% QUE REPRESENTAN LAS DEVOLUCIONES CON LO RECAUDADO
	IVA RECAUDADO	IVA DEVUELTO	
2005	318,432.00	117,614.00	36.94%
2006	380,576.00	137,980.00	36.26%
2007	409,012.00	155,232.00	37.95%
2008	457,248.00	180,058.00	39.38%
2009	407,795.00	180,200.00	44.19%
2010	504,509.00	187,540.00	37.17%
2011	537,143.00	228,690.00	42.58%
2012	579,995.00	274,957.00	47.41%
TOTALES	3,594,710.00	1,462,271.00	40.68%

Del contraste de la información anterior se deriva preliminarmente:

1. Las devoluciones al igual que la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, año con año ha ido en aumento a nivel porcentual, salvo en el año del 2010.

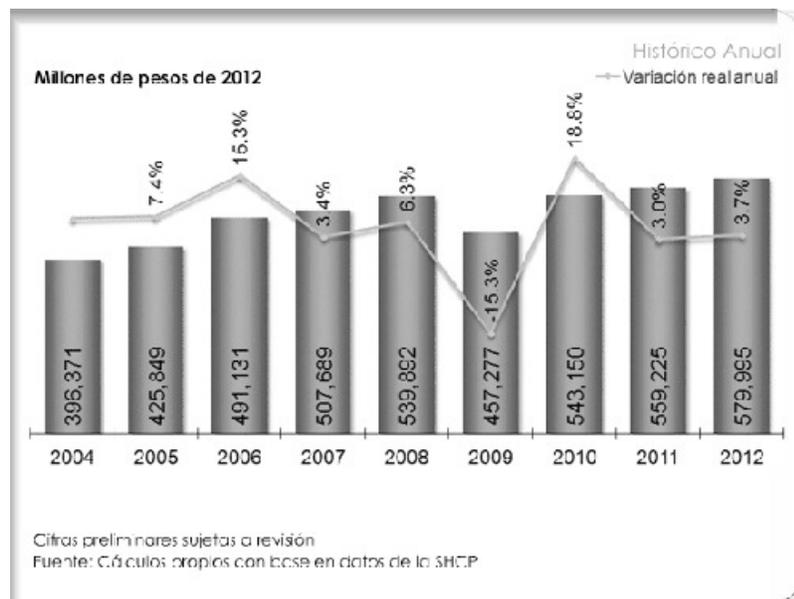
2. Para 2005 el monto de las devoluciones representaba con relación al monto recaudado del mismo año un 36.94 por ciento, hasta arribar a un 47.41 por ciento para el año 2012, es decir del año pasado, por cada millón recaudado prácticamente se regresaron a los contribuyentes por concepto de devolución \$474,100 pesos.

3. En promedio, en los últimos 8 años las devoluciones han representado con relación al monto recaudado un 40.68 por ciento, que cuantitativamente han significado por parte de la federación un desembolso millonario de \$1,462,271 millones de pesos a nivel histórico, a favor de los contribuyentes.

4. Las devoluciones efectuadas por el año 2012 (274,957 millones de pesos) equivalen al 18 por ciento de la recaudación presupuestada para el año de 2013, acorde con lo previsto en la Ley de Ingresos de la Federación, por concepto de impuestos: 1,605,162.5 millones de pesos<sup>3</sup>.

#### • Valores constantes

Para esto veamos la siguiente información del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en donde se reflejan los montos recaudados en materia de Impuesto al Valor Agregado a valores constantes, con la finalidad de tener una visión más real de los montos que se devolvieron en los últimos 8 años<sup>4</sup>.



Retomando lo antes anotado, los montos recaudados y devueltos manifestados están a valores históricos, pero que al ser convertidos a valores constantes, se concluye:

1. La relación del porcentaje entre lo recaudado y lo devuelto se mantiene, pero la devolución a valores constantes es mayor en términos económicos, por ejemplo por el año 2005, la recaudación a valores constantes fue por 425 mil 829 millones de pesos que al multiplicarlo por el 36.94 por ciento, el monto devuelto a valores constantes fue por 157,309 millones de pesos y no 117 mil 614 millones de pesos que fueron a valores históricos.

2. El monto total recaudado a valores constantes por concepto del Impuesto al Valor Agregado por los años 2005 al 2012 ascendió a 4,104,208 millones de pesos, situación que contrasta de manera importante con los valores históricos o corrientes cuyo monto ascendió a 3,594,710 millones de pesos, resultando una diferencia de 509,495 millones de pesos, situación perjudicial para la federación desde la óptica financiera.

### Auditoría Superior de la Federación

De la información recabada, para efectos del análisis llevado a cabo, como bien lo hacen notar los cuadros transcritos, se plasman cifras preeliminares sujetas a revisión, función que es competencia de la Auditoría Superior de la Federación, cuyo panorama tiende a ser más lacerante en

contra de las finanzas públicas de México, por lo que significa las sumas reembolsadas por parte de SAT en detrimento de la recaudación tributaria. Como es sabido año con año dicha institución da un informe sobre la cuenta pública, reporte que es fundamental considerar para tener una perspectiva más real de la situación en el contexto de la política fiscal del país.

- Del informe correspondiente al año 2009

En el ejercicio fiscal 2009, el SAT autorizó 901,271 solicitudes de devolución de impuestos por un importe de 226,877.3 millones de pesos<sup>5/</sup>, cantidad que representó el 14.2% de los Ingresos Tributarios<sup>7/</sup> Brutos por 1,602,123.3 millones de pesos recaudados en el mismo ejercicio<sup>8/</sup>.

En el cuadro siguiente se muestra la relación entre los Ingresos Tributarios Brutos y las devoluciones autorizadas por los mismos conceptos.

INGRESOS BRUTOS Y DEVOLUCIONES (Millones de pesos)			
Concepto	Ingresos Brutos (1)	Devoluciones (2)	% 2/1
Tributarios	1,602,123.3	226,877.3	14.2
ISR	700,769.7	30,350.8	4.3
IVA	611,640.3	180,202.0	29.5
Otros	289,713.3	16,324.5	5.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública 2009.

<sup>5/</sup> Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2007-2012, aprobado por la Junta de Gobierno del SAT en la III Sesión Ordinaria del 28 de septiembre de 2007.

<sup>6/</sup> Cifra en Cuenta Pública 2009, la cual difiere de la proporcionada por el SAT, mediante los oficios núm. 103-06-2010-0188 del 14 de abril de 2010; 103-2010-107 del 4 de junio de 2010; 103-06-2010-0284 del 11 de junio de 2010, y 103-06-2010-0399 del 16 de agosto de 2010 por 226,696.2 millones de pesos.

<sup>7/</sup> Ingresos Tributarios: Impuestos: ISR, IA (Impuesto al Activo), IVA, IEPS (impuesto Especial sobre Producción y Servicios), Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, ISAN (Impuesto sobre Automóviles Nuevos), Impuestos al Comercio Exterior, Impuesto Sobre Rendimientos Petroleros. Se consideran ingresos brutos ya que se están tomando las cifras sin haber descontado las devoluciones, con la finalidad de reflejar el impacto real de éstas sobre los ingresos.

<sup>8/</sup> Recaudación antes de descontar las devoluciones, información proporcionada por el SAT mediante oficio núm. 103-06-02-2010-0278 del 13 de abril de 2010.

Las devoluciones autorizadas a favor de los contribuyentes, ascendieron a 180,202 millones de pesos, que en relación con el total reembolsado cuyo monto ascendió a 226,877.3 millones de pesos, equivalente a un 79.43 por ciento. También en el informe se detalla que “el SAT efectuó 21,937 devoluciones por 169,592.2 millones de pesos

por grandes contribuyentes.”, siendo favorecidos, representando del total devuelto por concepto de IVA el 94.1 por ciento (169,592.2. / 180,202.0).

• Del Informe correspondiente al año 2011

#### COMPARATIVO DE INGRESOS RECAUDADOS Y DEVOLUCIONES POR IMPUESTO 2011 (Miles de pesos)

Concepto	Recaudación	Devoluciones	% Sobre la recaudación	%Sobre el total de devoluciones
ISR	917,913,515.7	25,832,540.7	2.8	9.1
IETU	75,039,951.0	5,397,429.9	7.2	1.9
IVA	790,556,507.3	228,720,226.8	28.9	80.8
Impuesto al Comercio Exterior	28,175,780.2	1,171,776.6	4.2	0.4
IDE	88,599,740.6	21,134,569.4	23.9	7.5
Otros Impuestos***	149,050,578.7	798,075.9	0.5	0.3
<b>TOTAL</b>	<b>2,049,336,073.5</b>	<b>283,054,619.3</b>		<b>100.0</b>

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos, proporcionado por el SAT.

\*\*\* Otros Impuestos: IEPS, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuestos Sobre Servicios en los que Intervengan Empresas Concesionarias, Impuestos a los Rendimientos Petroleros y Accesorios.

De dicha información se dilucida que 80.8 por ciento de las devoluciones fueron por concepto del Impuesto al Valor Agregado cuyo monto ascendió a 228,720 millones de pesos, con la anotación que los favorecidos fueron los grandes contribuyentes, como se detona en la siguiente tabla, en donde se incluyen otros conceptos como lo son el Impuesto Sobre la Renta (ISR), a los depósitos en efectivo (IDE), el empresarial a tasa única (IETU) y, al comercio exterior, pero como se observa del cuadro antepuesto, tales conceptos porcentualmente salvo los dos primeros (9.1 y 7.5 por ciento), no son representativos.

**DEVOLUCIONES DE GRANDES CONTRIBUYENTES 2011 CONTRIBUYENTES CON MAYOR DEVOLUCIÓN**  
(Miles de pesos)

Núm.	Actividad Económica	Núm. Trámites	Importe devuelto	%	Tipo de Impuesto
1	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	13	8,036,642.40	3.7	IVA y DTA
2	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	16	6,641,061.90	3	IVA, ISR y IDE
3	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	14	6,013,550.50	2.7	IVA, ISR y DTA
4	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	12	1,754,908.60	0.8	IVA
5	Fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones	9	1,551,516.50	0.7	IVA
6	Comercio en supermercados	27	3,271,562.50	1.5	IVA y IDE
7	Comercio en supermercados	24	1,936,879.50	0.9	IVA, ISR y IDE
8	Comercio tiendas departamentales	15	2,623,703.70	1.2	IVA, ISR y IDE
9	Comercio de partes y refacciones nuevas para automóviles	11	1,695,643.70	0.8	IVA, ISR y IETU
10	Comercio en supermercados	23	2,577,139.00	1.2	IVA y IDE
11	Alimentos	12	2,562,781.90	1.2	IVA y IETU
12	Alimentos	10	2,123,473.10	1	IVA
13	Alimentos	17	1,578,511.00	0.7	IVA y AD-VALOREM
14	Alimentos	22	2,646,953.20	1.2	IVA, DTA y IDE
15	Almacenamiento con refrigeración	103	4,439,013.30	2	IVA y AD-VALOREM
16	Dirección de corporativos y empresas no financieras	3	1,796,140.80	0.8	ISR
17	Electrónica	44	2,420,807.80	1.1	IVA
18	Explotación, refinación y fundición de materiales no ferrosos	11	6,003,725.90	2.7	IVA
19	Producción de aves de corral en incubadora	23	1,686,815.90	0.8	IVA, IDE y IETU
20	Telefonía celular	3	1,694,259.50	0.8	IVA
	<b>Suma</b>	<b>412</b>	<b>63,055,090.70</b>	<b>28.80%</b>	
2891	Otros grandes contribuyentes	25,002	156,106,009.00	71.20%	Varios
2911	<b>Total de Grandes Contribuyentes</b>	<b>25,414</b>	<b>219,161,099.70</b>	<b>100.00%</b>	

FUENTE: Concentrado de las devoluciones de 2011, proporcionado por la AGGC del SAT.

Si se analizan con detenimiento los actos o actividades que realizan dichos grandes contribuyentes, es viable concluir que en su mayoría son las descritas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es decir son gravadas al 0 por ciento, con las desventajas que esto representa

para la federación en el contexto de política fiscal y en lo concerniente a la recaudación tributaria.

El informe del año 2011 de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación, a manera de corolario, en cuanto a las devoluciones de impuestos, enfatiza las efectuadas por el SAT respecto del IVA, refiriendo lo siguiente:

- De un total de 2 mil 911 de grandes contribuyentes, 20 solicitaron los mayores importes, los cuales sumaron 63,055.09 millones de pesos, simbolizando con relación al total devuelto el 28.8 por ciento.
- También se observa que dentro de las principales actividades económicas de los grandes contribuyentes que solicitaron devoluciones en dicho año, están la fabricación o ensamble de camiones y tractocamiones, comercio en supermercados y alimentos.
- Se concluye que el monto de las devoluciones pagadas por el SAT en el año 2011 tuvo un impacto relevante en la recaudación de IVA, al representar su reembolso 28.9 por ciento y, 80.8 por ciento con relación al total de las devoluciones por contribuciones federales, siendo muy importante por su importe monetario.

### Conclusión

De los informes, tanto de la Gestión del Servicio de Administración Tributaria, como de la Auditoría Superior de la Federación, se deduce la necesidad jurídica de adecuar la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con la finalidad de evitar los desembolsos millonarios que año con año la SHCP, por conducto del SAT realiza a favor de los grandes contribuyentes, por el mecanismo de las devoluciones, específicamente por concepto del Impuesto al Valor Agregado, en aras de un fortalecimiento de la finanzas públicas y de una auténtica política fiscal.

Por todo lo argumentado, es insoslayable la pertinencia de redimensionar la política recaudatoria México a través de adecuar el procedimiento de acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado.

### Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de

la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 2-A; se **adicionan** las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, al artículo 9; la fracción XVII, al artículo 15 y; la fracción VI, al artículo 20; se **deroga** el último párrafo del artículo 6; todos de la Ley del Impuesto la Valor Agregado, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades de exportación de bienes o servicios, en los términos del artículo 29 de esta ley.

Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa de 0 por ciento, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley.

**Artículo 6o. ...**

...

Se deroga el último párrafo

**Artículo 9o.** No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

I. a IX. ...

X. Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

XI. Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.

3. Caviar, salmón ahumado y angulas.

4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.

XII. Hielo y agua no gaseosa ni compuesta, excepto cuando en este último caso, su presentación sea en envases menores de diez litros.

XIII. Ixtle, palma y lechuguilla.

XVI. Tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores; motocultores para superficies reducidas; arados; rastras para desterronar la tierra arada; cultivadoras para esparcir y desyerbar; cosechadoras; aspersoras y espolvoreadoras para rociar o esparcir fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas; equipo mecánico, eléctrico o hidráulico para riego agrícola; sembradoras; ensiladoras, cortadoras y empacadoras de forraje; desgranadoras; abonadoras y fertilizadoras de terrenos de cultivo; aviones fumigadores; motosierras manuales de cadena, así como embarcaciones para pesca comercial, siempre que se reúnan los requisitos y condiciones que señale el reglamento.

A la enajenación de la maquinaria y del equipo a que se refiere este inciso, se les aplicará la tasa señalada en este artículo, sólo que se enajenen completos.

XV. Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas, siempre que estén destinados para ser utilizados en la agricultura o ganadería.

XVI. Invernaderos hidropónicos y equipos integrados a ellos para producir temperatura y humedad controladas o para proteger los cultivos de elementos naturales, así como equipos de irrigación.

XVII. Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea de 80 por ciento, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

XVIII. Libros, periódicos y revistas, que editen los propios contribuyentes. Para los efectos de esta ley, se considera libro toda publicación, unitaria, no periódica, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en un volumen o en varios volúmenes. Dentro del concepto de libros, no quedan comprendidas aquellas publicaciones periódicas amparadas bajo el mismo título o denominación y con diferente contenido entre una publicación y otra.

Igualmente se considera que forman parte de los libros, los materiales complementarios que se acompañen a ellos, cuando no sean susceptibles de comercializarse separadamente. Se entiende que no tienen la característica de complementarios cuando los materiales pueden comercializarse independientemente del libro.

Se aplicará la tasa de 16 o de 11 por ciento, según corresponda, a la enajenación de los alimentos a que se refiere el presente artículo preparados para su consumo en el lugar o establecimiento en que se enajenen, inclusive cuando no cuenten con instalaciones para ser consumidos en los mismos, cuando sean para llevar o para entrega a domicilio.

**Artículo 15.** No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

I. a XVI. ...

XVII. La prestación de servicios independientes:

a) Los prestados directamente a los agricultores y ganaderos, siempre que sean destinados para actividades agropecuarias, por concepto de perforaciones de pozos, alumbramiento y formación de retenes de agua; suministro de energía eléctrica para usos agrícolas aplicados al bombeo de agua para riego; desmontes y caminos en el interior de las fincas agropecuarias; preparación de terrenos; riego y fumigación agrícolas; erradicación de plagas; cosecha y recolección; vacunación, desinfección e inseminación de ganado, así como los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce.

b) Los de molienda o trituración de maíz o de trigo.

c) Los de pasteurización de leche.

d) Los prestados en invernaderos hidropónicos.

- e) Los de desepite de algodón en rama.
- f) Los de sacrificio de ganado y aves de corral.
- g) Los de reaseguro.
- h) Los de suministro de agua para uso doméstico.

**Artículo 20.** No se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de los siguientes bienes:

I. a V. ...

VI. El uso o goce temporal de la maquinaria y equipo a que se refieren las fracciones XIV y XV del artículo 9 de esta ley.

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

**Segundo.** Se derogan las disposiciones legales en lo que contravengan al presente decreto.

**Tercero.** Cualquier acto o actividad a la tasa de 0 por ciento realizado con anterioridad a la entrega en vigor del presente decreto, por los cuales se le hubiese trasladado al contribuyente el Impuesto al Valor Agregado, podrá ser sujeto de devolución.

**Cuarto.** Las adiciones de las fracciones XVII del artículo 15, y VI del artículo 20, ambos contenidos en el presente decreto iniciarán su vigencia en el año 2015.

**Quinta.** La derogación del último párrafo del artículo 6, del presente decreto se aplicará a partir del año 2015.

#### Notas:

1. Apartado B del artículo 20 del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria: Los contribuyentes personas morales a que se refiere el título II de la LISR, que en el último ejercicio fiscal declarado hayan consignado en sus declaraciones normales ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta (ISR) iguales o superiores a un monto equivalente a **\$500'000,000.00**

2. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2012t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2012t4/)

3. *Aplicación practica del Código Fiscal*, 2013, ISEF, p. 21-37.

4. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/informe\\_tributario/informe2012t4/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2012t4/)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.— Diputados: Silvano Blanco Deaquino, Trinidad Morales Vargas, Silvano Aureoles Conejo, Roberto López Suárez, Fernando Cuéllar Reyes, Rosendo Serrano Toledo, Jhonatan Jardines Fraire, Amalia Dolores García Medina, Javier Salinas Narváez, Julio César Moreno Rivera, Armando Contreras Ceballos, Víctor Manuel Bautista López, Joaquina Navarrete Contreras, Víctor Manuel Manríquez González (rúbricas).»

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

---

### LEY FEDERAL DE DERECHOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 254 y adiciona el 254 Quintus a la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Javier Salinas Narváez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6, fracción 1, artículo 77 y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se establece el derecho adicional para el pago de pasivos laborales de Petróleos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

El 31 de marzo pasado, Petróleos Mexicanos (Pemex) presentó sus resultados al cuarto trimestre del 2012, donde se informa que los pasivos laborales superan el billón de pesos, casi la mitad de los pasivos totales y prácticamente agotan el patrimonio de la empresa.

El rendimiento neto de Pemex en el último año del sexenio pasado fue de 5 mil 380 millones de pesos. Según Pemex, este es el primer resultado positivo en los últimos seis años. Sin embargo, considerando otros resultados, la pérdida se eleva a 120 mil 614 millones de pesos.

Al respecto, se informa que las pérdidas actuariales por obligaciones laborales afectan al organismo a tal grado que el patrimonio de Pemex pasó de 123 mil 462 millones de pesos en el 2011, a sólo 2 mil 445 millones al cierre del 2012.

El pasivo laboral registrado al 31 de marzo de 2013 representó 49 por ciento del total del pasivo de la empresa. El crecimiento promedio del pasivo laboral en Pemex durante los últimos 5 años fue de cerca de 10 por ciento anual pero en 2012, de acuerdo a cifras preliminares de Pemex, aumentó 20.3 por ciento respecto a 2011.

El problema es que Pemex no cuenta con reservas suficientes para hacer frente a los vencimientos de estos pasivos, que aumentarán en los próximos años a medida que más trabajadores se jubilen.

Adicionalmente, la magnitud real del régimen de pensiones es mayor a lo que se calcula en términos contables y se mide en términos actuariales, ya que contablemente se mide la obligación ya adquirida con los jubilados y los trabajadores actuales pero no se incluyen las obligaciones con los trabajadores futuros ni las obligaciones futuras con los trabajadores actuales.

Para el fondeo de los planes de beneficios a los empleados, Pemex cuenta con dos fideicomisos denominados Fondo Laboral Pemex (Folape) y Fideicomiso de Cobertura Laboral y de Vivienda (Ficolavi), y tienen un comité técnico integrado por personal de Pemex y de la fiduciaria.

Sus ingresos provienen de los recursos presupuestales (gasto programable) del renglón de jubilaciones o cualquier otro que sustituya este concepto o que se encuentre vinculado a éste y los intereses, dividendos y ganancias de capital que se obtengan con las inversiones de los fideicomisos.

Los costos netos de 2012 por concepto de beneficios a los empleados en los periodos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012 y 2011, ascendieron a 129.6 miles de millones de pesos y 102.6 miles de millones de pesos, respectivamente. Por lo tanto, el saldo de la reserva para beneficios a los empleados al 31 de diciembre de 2012 fue de 409.9 miles de millones de pesos, frente a un pasivo laboral de más de 1.3 billones de pesos, de tal suerte que tenemos un sistema de pensiones deficitario en casi 900 mil millones de pesos.

Esta situación, refleja el inminente riesgo que enfrenta la fuente de ingresos más importante del Estado mexicano, por lo que se estima de extrema urgencia emprender acciones de carácter legislativo para asegurar la permanencia de la paraestatal más importante con que contamos los mexicanos.

Sobre el particular, resulta increíble que hayamos sido capaces de atender a diversas preocupaciones del sector, como es la creación de un derecho a cargo de la paraestatal para financiar su fiscalización, pero hayamos dejado de lado uno de los problemas más importantes de Pemex, sus pasivos laborales.

Para tal efecto, proponemos la introducción de un nuevo Derecho para Apoyar el Pago de los Pasivos de Petróleos Mexicanos.

De acuerdo con ello, Pemex Exploración y Producción estaría obligado a pagar anualmente el Derecho Adicional, aplicando la tasa del 10 por ciento a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos.

Dicha tasa permitiría a la paraestatal utilizar un monto promedio de 80 mil millones de pesos anuales para fondear el pago de sus pasivos laborales en un plazo aproximado de 10 años.

Asimismo, proponemos establecer la obligación del Ejecutivo federal de someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión una propuesta para reestructurar el sistema de pensiones de Pemex, en un plazo que no exceda de 90 días naturales a la publicación del decreto de reforma.

La salud financiera de Pemex depende de muchos factores. Sin embargo, resolver un problema que representa el 49 por ciento del total de sus deudas es sin duda de vital importancia.

Por lo expuesto, se somete a la consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto de reformas para fortalecer a Petróleos Mexicanos.

**Decreto**

**Primero. Se adicionan la fracción IX al artículo 254 y el artículo 254 Quinquies de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:**

**Artículo 254.** Pemex Exploración y Producción estará obligado al pago anual del derecho ordinario sobre hidrocarburos, aplicando la tasa de 65 por ciento a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en este artículo, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate.

...

I. a VIII. ...

IX. El Decreto Adicional para el Pasivo Laboral de Petróleos Mexicanos al que se refiere el artículo 254 Quinquies de esta ley.

...

**Artículo 254 Quinquies.** Pemex Exploración y Producción estará obligado al pago anual del Derecho Adicional para Apoyar el Pago del Pasivo laboral de Petróleos Mexicanos, aplicando la tasa de 10 por ciento a la diferencia que resulte entre el valor anual del petróleo crudo y gas natural extraídos en el año y las deducciones permitidas en el artículo 254, mediante declaración anual que se presentará a más tardar el último día hábil del mes de marzo del siguiente año correspondiente al ejercicio de que se trate.

A cuenta de este derecho se harán pagos provisionales trimestrales que se pagarán a más tardar el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre del ejercicio de que se trate y enero del siguiente año.

El pago provisional se calculará aplicando al valor del petróleo crudo y gas natural extraídos desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del trimestre al que corresponda el pago, la tasa de 5 por ciento. Al pago provisional así determinado, se le restarán los pagos provisionales efectivamente pagados de este derecho, realizados en los trimestres anteriores correspondientes a dicho ejercicio, siendo la diferencia el pago provisional a enterar.

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará el vigor el 1o. de enero de 2014.

**Segundo.** El Ejecutivo federal deberá presentar a la consideración del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos una propuesta para reestructurar el sistema de pensiones de Petróleos Mexicanos, en un plazo que no excederá de 90 días naturales a la publicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2013.— Diputado Javier Salinas Narváez (rúbrica).»

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

---

LEY DEL SEGURO SOCIAL - LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO - LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a cargo del diputado Trinidad Morales Vargas, del Grupo Parlamentario del PRD

**Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Ante el gravísimo problema de la informalidad en el país con 29.3 millones en esta condición, esto según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, se deben buscar los caminos para reducir la precariedad laboral de estas personas mediante su afiliación a la seguridad social, en tanto se logran los cambios sociales, económicos y fiscales profundos para su incorporación a la economía formal, lo que necesariamente será gradual.

**Argumentos**

La precariedad creciente en el empleo es la tónica de los últimos años. Lo que se traduce en una verdadera devasta-

ción del mundo del trabajo, del que depende la sobrevivencia de la casi totalidad de los mexicanos. Al desempleo abierto (2.7 millones) y de las personas “disponibles” (más de 6 millones), debemos sumar a los cuasi desempleados que conforman al sector informal de la economía, con ya casi 30 millones de personas, cantidad alarmante que muestra los rezagos en el crecimiento económico y la injusta distribución de la riqueza, no sólo entre grupos sociales sino entre regiones, etnias, edades y géneros. Debiéndose además agregar las cifras de la subocupación, como un cerrojo más de este inadmisiblemente, inconstitucional e inhumano estado de cosas.

Como lo afirma el Inegi, autor de las cifras antes señaladas, éstas significan que 6 de cada 10 trabajadores son informales. Entendiendo por tales, no sólo a los vendedores ambulantes, sino a las y los trabajadores domésticos, a quienes trabajan en empresas, instituciones y gobiernos sin estar dados de alta en la seguridad social o sin tener contrato por escrito, a los que participan en la agricultura campesina o como jornaleros, así como a quienes se ocupan en negocios familiares (Inegi, en relación al Panel Mundial de Expertos, realizado bajo el auspicio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT).

Redefinición del concepto de la informalidad, que hace años venían sosteniendo especialistas e instituciones académicas. Siendo plausible, la decisión realista y con transparencia del Inegi de dar estos datos, en la consecución del derecho humano a la verdad y, como diagnóstico indispensable para conocer la dimensión y características del problema, y buscar los medios para su mejor y pronto solución.

Desde luego, lo ideal, sería que a la brevedad, se tomaran las medidas necesarias para incorporar a estos casi 30 millones al sector formal de la economía: apoyos crediticios oportunos, suficientes y bandos, estímulos fiscales y supresión de todo tipo de trabas para el inicio de negocios, especialmente tratándose de las Pymes, impulso a las cooperativas y otras formas de autorganización para el empleo, protección que no proteccionismo a la economía nacional, seguro de desempleo, por citar algunos. Más la realidad es que este proceso, se llevará tiempo.

En tanto, ¿qué va a ser de estos trabajadores y sus familias, sin acceso a prestaciones básicas, comenzando por su afiliación a la seguridad social?

La exclusión de los informales nos lleva a considerar que:

La primera en perder es la propia seguridad social, de la que se excluyen los ingresos que estos 30 millones les entregarían de manera periódica; necesidad de estos recursos que se agravará, en la medida en que se incremente el número de trabajadores informales frente a los formales.

Pierde la sociedad, ya que estos millones de informales, carecen de una atención adecuada en materia de salud, de vivienda, educación, entre otros, en afectación especial de las y los niños, jóvenes y mujeres embarazadas.

Pierde la economía, que se vería impulsada con los recursos que aportarían estos trabajadores en la construcción de viviendas, y demás esferas del consumo social.

Pierde la productividad, ya que esta precariedad, incide en la capacidad productiva, física y psicológica, de los trabajadores que trabajan en la informalidad, destacadamente mediante la simulación de las relaciones de trabajo en los centros de trabajo de la iniciativa privada y de los gobiernos.

Luego, se debe reconstruir, el estado de bienestar, como una de las más importantes aportaciones del pacto social que da esencia a nuestra Constitución. El primer paso, en la reconstrucción del estado de bienestar a favor de los trabajadores informales, es el abrirles las puertas para su incorporación gradual a la seguridad social; en este sentido hablamos del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit.

Esta necesidad, si no queremos que se transforme en una fábula, requerirá de los apoyos económicos necesarios a cargo del Estado para todos los trabajadores informales independientes que perciban hasta 3 salarios mínimos. La propuesta es que éste les cubra las cuotas necesarias desde un 80 hasta un 60 por ciento, según el monto de la percepción del trabajador. En el caso de los trabajadores con percepciones mayores a los tres salarios mínimos, el pago de las aportaciones necesarias se dividirían en partes iguales entre el trabajador y el Estado; pero si estos trabajadores prestan sus servicios a un patrón, del sector privado o público, las cuotas se pagarían de manera tripartita en los términos que marca la Ley aplicable. En la actualidad, ya se otorgan subsidios para el pago de las cuotas obrero patro-

nales de los jornaleros agrícolas, por lo que nuestra propuesta sólo amplía el otorgamiento de estos subsidios, al resto de los trabajadores informales.

Nuestra propuesta exige la incorporación de preceptos específicos a las Leyes del Seguro Social, ISSSTE e Infonavit, ya que las disposiciones actuales exigen el alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la persona relativa como trabajador independiente, para que proceda su registro ante el IMSS. O bien, ni siquiera prevén tal posibilidad. Es decir, las instituciones de seguridad social, ejemplos de justicia social, se han transformado en excluyentes y discriminatorias.

Nosotros partimos, de que la tutela de los derechos sociales, debe operar con propia autonomía frente a lo estrictamente fiscal, lo que deriva de la esencia de ambas relaciones jurídicas. Son dos mundos correlacionados pero autónomos.

La incorporación a la seguridad social, sería voluntaria, con excepción de las personas que prestan sus servicios a un patrón de la iniciativa privada, o a dependencias y entidades de la administración pública federal, cuya incorporación sería obligatoria.

Esta incorporación comprendería los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad (seguro de salud en la Ley del ISSSTE) y los ramos de guarderías (servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, caso del ISSSTE) y de pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada.

A la fecha, por esencia, hablar de derecho laboral, es referirnos a la prestación de un servicio personal subordinado a un patrón. El patrón es el que manda el trabajador es el que obedece.

Sin embargo, destacados estudiosos del derecho laboral, anunciaron desde hace tiempo que la subordinación como requisito indispensable para entrar a la tutela del trabajo, era sólo el punto de partida para dar origen a una de las ramas más importantes del derecho de los últimos siglos, revolucionario, humano, tutelar, camino de igualdad y equidad. Pero que por vocación el Derecho del Trabajo seguiría expandiéndose hasta acabar protegiendo y dignificando a todas las personas que viven de su trabajo, de su esfuerzo. Lo cual además fortalecería cuantitativa y cualitativamente a éste, una de las ramas jurídicas de mayor futuro si reconoce la realidad y los nuevos equilibrios sociales.

Por tanto, cada vez queda más claro que la subordinación pasará a ser un elemento importante pero ya no definitorio para delimitar el mundo de aplicación de esta rama del derecho. Esto abre la puerta para la incorporación de todos los trabajadores informales.

La expansión masiva del trabajo informal es tónica de las últimas décadas en el país, y de todo el mundo sin distinciones de posiciones ideológicas. Por tanto es imposible hablar de un proyecto de Nación que excluya de su tutela e integración a los millones que viven de la actividad económica no estructurada. Esto no sólo pone en riesgo la legitimidad de las actuales instituciones, sino que incide en problemas sociales como la integración familiar, la salud, la educación, el desarrollo económico, y en general pone en jaque la sobrevivencia de la sociedad toda. Este fenómeno nace de manera directa de la política llamada neoliberalismo y en general de los desequilibrios surgidos en el marco de la llamada globalización.

Podemos definir el trabajo informal, como el esfuerzo legal de sobrevivencia de una persona en razón de las omisiones del Estado, diluido y atrapado en la corrupción a consecuencia del embate del neoliberalismo.

La devastadora crisis económica que ha condicionado la política neoliberal en contra del pueblo de México, contrasta con la enorme acumulación de la riqueza en pocas manos, que es la otra cara de la misma moneda. No importa que el pueblo se quede sin fondos de pensiones que desaparecen por diversos conductos sospechosos o abiertamente ilegales, con salarios paupérrimos, con empleos sin prestaciones, o que el desempleo se haga una plaga social. Obvio que la crisis económica con que se golpea al jefe de familia acaba golpeando a todos sus dependientes económicos: niños y jóvenes que dejan la escuela o que bajan su rendimiento escolar, que tienen que trabajar a muy temprana edad, aumentando los riesgos de caer en la drogadicción o de incorporarse a actividades delictivas o ser víctimas del tráfico de personas.

Lo que significa en suma que se reducen a grados intolerables el bienestar, la libertad, la felicidad y el poder de decisión de la inmensa mayoría de la comunidad. La cual busca formas alterativas para sobrevivir, es decir, sale a la calle, a la selva urbana y por la libre se erige en comerciante de mercancías o de servicios, o en microproductor, tanto en zonas rurales como urbanas. Actividad que indudablemente es constitucional, al consagrarse en nuestra Carta Magna el derecho a la vida, a la salud, al desarrollo de

los niños y de la familia toda, el derecho al trabajo, entre otros. Los recursos obtenidos de la informalidad, responde a una autorganización de la comunidad ante el vacío en el cumplimiento de las atribuciones del Estado en materia de empleo, educación, salud y demás, por lo que el pueblo asume sus facultades originarias y lucha por su propia sobrevivencia. Lo ilícito pues no es que el pueblo busque algún camino para acceder a medios para su existencia, sino que el Estado no otorgue el suficiente empleo formal y demás requerimientos sociales. Esto se ve aún más claro, cuando es el propio Estado o el patrón quien incorpora al trabajador a su servicio, violando abiertamente sus derechos humanos laborales.

Incluso el desarrollo del pueblo de estas formas de autoempleo y autoproducción, equivale a subsidiar al Estado, que omite hacer los desembolsos sociales necesarios. Además la informalidad, asumiendo todos los riesgos, cumple el importantísimo servicio de hacer llegar productos necesarios a la sociedad de manera accesible tanto geográfica como económicamente, con lo que se beneficia a las personas de más bajos recursos; pero paralelamente va abriendo el cauce para la economía del futuro. Una economía realista que omita las reglamentaciones burocráticas a casi cero lo que permitiría que en pocos horas se pueda abrir un negocio, que reduzca al mínimo los impuestos, pues este sistema tributario se basará no en la explotación de los pocos negocios que permite la camisa de fuerza de la burocracia y la corrupción, sino en la expansión de la base productiva y humana. En suma, que la red laboral y de negocios de la economía informal ha probado ser infinitamente más eficiente que la economía formal.

Luego, más que combatir la informalidad por medios represivos, lo que se debe hacer es utilizarla como una base para el despegue económico que exige el país, basado en el poder de iniciativa de amplias masas, complementado con la protección de seguridad social que debe darse a este tipo de trabajo. Esto bajo el reconocimiento de la utilidad social que representa el ambulante como forma de empleo, como apoyo para la sobrevivencia de la familia, como base económica eficiente de comercialización y producción. Lo que redundará en la incorporación a la economía formal de este tipo de trabajo.

A estas alturas del país, concretamente conforme a la información del Inegi a diciembre de 2012, insisto, 29.3 millones de trabajadores se dedican a la actividad informal, lo que representa un mayor número que los trabajadores permanentes inscritos en el IMSS, 16.1 millones de afiliados

a noviembre de 2012 y, 2.7 millones en el ISSSTE. Es imposible hablar de justicia laboral si este enorme universo de trabajadores queda fuera de su tutela e incluso son perseguidos como infractores de la ley, imposible que las instituciones de seguridad social busquen cualquier viabilidad financiera y humana hacia el futuro si dejan fuera a la actividad informal, es decir, un universo amplísimo de personas si computamos el núcleo familiar. Perseguidos como extranjeros en su propia tierra y por el gobierno que los debía tutelar. Y el Gobierno Federal debe hacerlo porque no se trata de una situación que derive de caprichos personales sino de un conjunto de circunstancias objetivas económicas y sociales que el propio Estado ha provocado, de manera directa o indirecta.

Deben crearse las condiciones para que todos estos emprendedores accedan a la economía formal, pero lo que el horizonte económico nos muestra bajo el dumping social de China y otros países del conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) es que en lo futuro se mantendrá la economía informal. Es decir, con una política económica que busque el crecimiento económico y tenga visión nacionalista y popular, se podrá reducir, pero difícilmente podrá desaparecer de golpe la informalidad. Es mejor su reconocimiento en toda su significación social, económica y política y atarla a la marcha del desarrollo del país. Basta ver que durante el año que fenece, la economía apenas creció un 3.9 por ciento.

Hay que enfatizar que la mayoría de las personas dedicadas a la informalidad son mujeres, por lo que la esencia de nuestra propuesta en esta iniciativa implicaría la aplicación de la justicia con perspectiva de género. Al respecto no debemos de olvidar que más de la tercera parte de los hogares en nuestro país están encabezados por una mujer.

Por otra parte, si bien en el caso, no estaremos en presencia de una relación de trabajo subordinada, no hay patrón, es un autoempleo; pero indirectamente, bien analizado encontramos, por lo que llevamos dicho, que el Estado actúa como interlocutor de este tipo de relación jurídica y en la cual indudablemente tiene una responsabilidad objetiva; es trabajo y merece las garantías básicas. No es posible que hasta los patrones personas físicas puedan recibir los beneficios del seguro social y estos trabajadores queden como inexistentes. Para no hablar de la informalidad, que presta sus servicios de manera subordinada, pero sujeta a insostenibles formas de fraude laboral, de simulación, respecto a lo cual los diversos niveles de gobierno dan un aberrante ejemplo.

Por otro lado no hay que olvidar que conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la personas que prestan sus servicios de manera independiente pueden abrir su cuenta individual para obtener una pensión al final de su vida laboral o por lo menos un ahorro al momento de dejar su vida laboral. De ahí que no se proponga ninguna reforma a esta ley.

Se propone la incorporación voluntaria de los trabajadores informales al Infonavit, mediante el pago de la aportación del 5 por ciento. Pero cuando presten sus servicios a un patrón, éste deberá cubrir esta cantidad.

En suma, materia de seguridad social estas reformas representan un paso importante para poner fin a la escasa cobertura de instituciones como el IMSS, ISSSTE e Infonavit, permitiéndose no sólo extender sus beneficios a favor del pueblo trabajador como lo exige la justicia social, sino que serán pieza clave para poner fin al crónico desequilibrio financiero de éstas.

### Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa de ley con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

**Artículo Primero.** Se reforman la fracción II del artículo 13, fracciones I y II del artículo 227; se adicionan dos últimos párrafos al artículo 13, un párrafo al inciso b) de la fracción II del artículo 222, un párrafo a la fracción II del artículo 227, dos últimos párrafos a la fracción I del artículo 228, todos de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

**Artículo 13.** Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. ...

II. Los trabajadores domésticos y los trabajadores informales que presten sus servicios de manera independiente;

III. a V. ...

...

...

Respecto a la fracción II el trabajador informal tendrá derecho a solicitar su inscripción, debiendo el Instituto aceptar como cierta la palabra del trabajador sobre su calidad de informal; pudiendo hacer las inspecciones necesarias para verificar su calidad. Por tanto no se podrá exigir a estos trabajadores el registro fiscal u otros requisitos adicionales para su inscripción.

Los trabajadores informales que presten sus servicios a un patrón, deberán ser inscritos por éste en el régimen obligatorio del instituto, dentro del término establecido por el artículo 15 de esta ley.

Artículo 222. La incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo, se realizará por convenio y se sujetará a las siguientes modalidades:

I. ...

II. El esquema de aseguramiento, para los sujetos que señala este capítulo, comprende:

a)...

b) Para los sujetos a que se refiere la fracción II del artículo 13 de esta ley, las prestaciones en especie de los seguros de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en los términos de los capítulos respectivos.

Tratándose de los trabajadores informales que presten sus servicios de manera independiente, las prestaciones en especie de los seguros de Riesgos de trabajo y de Enfermedades y maternidad, y los ramos de guarderías y de vejez y cesantía en edad avanzada.

c) a e) ...

**Artículo 227.** Las cuotas obrero patronales correspondientes a los sujetos de este capítulo se cubrirán con base en:

I. Un salario mínimo del Distrito Federal vigente en el momento de la incorporación, o de la renovación anual, para los trabajadores informales que presten sus servicios de manera independiente y los sujetos a que se refieren las fracciones I, III y IV del artículo 13 de esta ley.

**Los sujetos referidos en el párrafo anterior, tendrán derecho a optar por pagar las cuotas obrero-patronales sobre una base salarial superior sin exceder los veinticinco salarios mínimos generales del Distrito Federal.**

II. Conforme al salario real integrado de acuerdo al artículo 27 de este ordenamiento, para los **trabajadores domésticos** y los sujetos a que se refiere la fracción V del artículo 13 de esta ley.

...

**Artículo 228.** A las bases de cotización señaladas en el artículo anterior, se les aplicarán las primas de financiamiento que establece esta ley y que corresponden a los seguros que, en cada caso, comprenda el esquema de protección, reduciendo la parte proporcional relativa a las prestaciones que se excluyen.

La cuota así determinada se cubrirá de la manera siguiente:

I. Para los sujetos a que se refieren las fracciones II y V del artículo 13, de acuerdo a lo establecido tratándose de los sujetos del artículo 12 de esta Ley, y

**Tratándose de los trabajadores informales que presten sus servicios de manera independiente, las primas de financiamiento a que se refiere el primer párrafo de este artículo, se cubrirán conforme al siguiente cuadro:**

Monto salarial percibido por el trabajador	Monto de Cuotas a Cargo del Trabajador Informal	Aportación a cargo del Estado
Hasta un salario mínimo del Distrito Federal	20 por ciento	80 por ciento
Desde dos y hasta menos de tres salarios mínimos del Distrito Federal	30 por ciento	70 por ciento
Desde tres salarios mínimos del Distrito Federal	40 por ciento	60 por ciento
Más de tres salarios mínimos del Distrito Federal	50 por ciento	50 por ciento

**Cuando los trabajadores informales presten sus servicios a un patrón, las cuotas y aportaciones se cubrirán conforme a lo establecido en esta ley.**

II. ...

**Artículo Segundo.** Se reforman el último párrafo del artículo 5o., y el último párrafo del artículo 56; Se adiciona un artículo 29 A, todos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los siguientes términos:

**Artículo 5o.** El patrimonio del instituto se integra:

I. a V. ...

Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores, **incluidas las efectuadas a favor de los trabajadores informales.**

**Artículo 29 A. Los trabajadores informales, tendrán derecho incorporarse voluntariamente al Instituto, debiendo cubrir la aportación del cinco por ciento establecida en esta Ley. A consecuencia de lo cual serán titulares de los derechos previstos en ésta para los trabajadores sujetos a una relación de trabajo subordinada.**

**Al efecto el instituto aceptará como cierta la palabra del trabajador informal; pudiendo hacer las inspecciones necesarias para verificar su calidad. Por tanto no se podrá exigir a estos trabajadores el registro fiscal u otros requisitos adicionales para su inscripción.**

**Cuando el trabajador informal preste su servicio a un patrón, éste deberá afiliarlo y pagar la aportación del cinco por ciento, ambos en los términos establecidos en esta ley.**

### Las aportaciones se cubrirán sobre la base salarial prevista en el artículo 227 fracción I de la Ley del Seguro Social

**Artículo 56.** El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos **a que se refieren los artículos 29 y 29 A**, causarán actualización y recargos y en su caso, gastos de ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

...

...

...

**Artículo Tercero.** Se **reforman** el párrafo primero del artículo 1o., el primer párrafo del artículo 167 y la fracción I del artículo 168; se **adiciona** un último párrafo al artículo 1o., todos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado, en los siguientes términos:

**Artículo 1o.** La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las dependencias, entidades, trabajadores al servicio civil, trabajadores informales al servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes, de:

I. a VIII. ...

Los trabajadores informales que presten sus servicios al Estado, deberán ser afiliados por éste y, deberán pagarse las cuotas y aportaciones, en los términos establecidos por esta ley.

**Artículo 167.** El instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las aportaciones que las dependencias y entidades realicen a favor de los trabajadores, incluidos los trabajadores informales.

...

...

...

**Artículo 168.** Los recursos para la operación del Fondo de la Vivienda se integran con:

I. Las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al Instituto a favor de los Trabajadores, incluidos los trabajadores informales;

II. y III. ...

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los cien días naturales siguientes del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014 y subsecuentes, se destinarán recursos suficientes para dar cumplimiento a lo establecido en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2013.— Diputado Trinidad Morales Vargas (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Seguridad Social y de Vivienda, para dictamen.**

---

### REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 129, 130, 199 y 202 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Jorge Salgado Parra, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Jorge Salgado Parra, de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Reglamento de la Cámara de Diputados, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

En reiteradas ocasiones, la sociedad mexicana ha mostrado con absoluta claridad su descontento con respecto a los representantes populares; desafección social por la cosa pú-

blica que aumenta día a día, a consecuencia del desatino de la acción pública gubernamental, pero principalmente por la erosión de la confianza en la mayoría de las instituciones representativas de nuestro país, entre las que destaca sobre todo la honorable Cámara de Diputados. Ello explica, en buena medida, la proliferación de agravios y descalificaciones sociales en contra nuestra, los legisladores, por cuanto no hemos sido capaces, entre otras cosas, de rendirle cuentas a nuestros propios representados.

Hoy día, el concepto de rendición de cuentas expresa de manera nítida la preocupación continua por los controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. Por lo tanto, no es de extrañar que en la democracia del mundo occidental los actores y observadores de la política hayan descubierto las bendiciones del concepto y se hayan adherido a la causa loable de la rendición pública de cuentas.

Así las cosas, conscientes de nuestra profunda responsabilidad por generar, pero sobre todo garantizar, la rendición de cuentas en nuestro sistema político derivado de la acción de control constitucionalmente conferida para tal efecto al Congreso de la Unión, consideramos conveniente que un mecanismo justamente de control parlamentario como lo son las preguntas parlamentarias logren de manera cabal y responsable su cometido: informar al principal destinatario del control parlamentario mismo, es decir, el gobernado, a la vez que garantizar de forma plena el equilibrio entre poderes.

En efecto, en la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de abril del 2007, se establecieron las bases o los mecanismos principales para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de Reforma del Estado mexicano; proceso del cual derivó la reforma a los artículos 69 y 93 constitucionales.

Ahora bien, en el dictamen aprobado en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados,<sup>1</sup> se afirmaba que “controlar la acción del gobierno es una de las principales funciones del Poder Legislativo en el Estado constitucional, precisamente porque éste se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de un sistema de pesos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”. Por ello se consideró en dicha Comisión que “el poder público debe ser limitado por el ejercicio de diferentes controles característicos

del Estado constitucional, tales como: jurisdiccionales, políticos y sociales; siendo el control parlamentario uno de esos, un control de carácter político cuyo agente es el Congreso y cuyo objeto es la acción del gobierno.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora del proyecto de reforma del artículo 69 constitucional, se argumentó la conveniencia de adicionar un segundo párrafo a dicho numeral para otorgar a los legisladores la facultad de solicitar al presidente de la República, mediante **pregunta parlamentaria**, los requerimientos de información adicional que sea necesaria para una cabal rendición de cuentas respecto del desempeño del gobierno en el periodo que corresponda; además, propuso incluir la potestad del Congreso para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad, a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como a los directores de las entidades paraestatales durante el análisis del informe.

Sin embargo, resulta por demás innegable que, aún cuando dicha reforma pretendía reorganizar el funcionamiento de los entes de fiscalización y rendición de cuentas, con el propósito de que los individuos tengan acceso a información veraz y recuperen la confianza en las instituciones encargadas de la administración de los recursos públicos, lo cierto es que se sesgó la orientación de la propia reforma por cuanto no se privilegió el hecho que aunado a la fiscalización lograda de las preguntas parlamentarias subyace un ánimo de lograr un equilibrio entre poderes constitucionales y no sólo un simple, pero importantísimo, asunto de fiscalización.

En efecto, de acuerdo con la actual redacción de los dispositivos legales encargados de reglamentar las preguntas parlamentarias en la Cámara de Diputados, se prevé que las preguntas que habrán de formular diputadas y diputados, tanto en el pleno de la propia Cámaras como en sus comisiones, se serán presentadas en primera instancia ante la junta directiva, quien calificará que las mismas reúnan las exigencias legales y establecerá el número que le corresponda a cada fracción parlamentaria atendiendo al criterio de proporcionalidad. Es decir, que el ejercicio de control parlamentario será realizado por las fracciones parlamentarias de forma proporcional a la representación que cada fracción parlamentaria tenga al interior de la propia Cámara de Diputados.

De igual forma, en la misma lógica se prevé que las comparecencias ante las comisiones camerales por parte de los servidores públicos previstos en los artículos 69 y 93 cons-

tucionales tendrán un formato previamente acordado por la junta directiva y aprobado por el pleno, y en el cual en todo caso se observará igualmente dicho criterio de proporcionalidad.

Así las cosas, como se podrá observar, existe una total discordancia entre la voluntad del constituyente permanente al momento de introducir el mecanismo de control a través de las preguntas parlamentarias y el modo en que el legislador ordinario reglamentó esa importantísima función, demeritando en todo momento la misma, hasta reducirla a un simple ejercicio de fiscalización susceptible de ser distribuido al interior de la Cámara como si se tratara un trabajo legislativo ordinario. Nada más erróneo.

En primera instancia, debemos advertir que las preguntas son un mecanismo de control parlamentario que, teóricamente, es atribución principalísima de la oposición. Ahora bien, en un régimen presidencial, a diferencia de lo que ocurre en uno parlamentario, la oposición no necesariamente ha de ser minoritaria, con lo cual no aplicaría el razonamiento de que la oposición estaría en desventaja para obtener mayor número de preguntas en el reparto.

Sin embargo, no debemos de perder de vista que el control parlamentario es una atribución que le otorga la Constitución al poder legislativo, de tal suerte que la limitación del número de preguntas hacia una determinada formación política, por más minoritaria que ésta sea, coloca innegablemente en desventaja al propio parlamento frente al gobierno. Esto último no significa otra cosa más que los legisladores deliberadamente renunciaron al poder de controlar o fiscalizar la acción de gobierno.

A mayor abundamiento de lo anterior, dado que el principal destinatario del control parlamentario es la opinión pública, el más interesado para el buen ejercicio de éste deberá de ser la oposición política. Pero ello no es óbice para que la mayoría parlamentaria o el Parlamento como órgano puedan ejercer su derecho al control, aunque innegablemente en las democracias pluralistas es la oposición parlamentaria quien se encarga de garantizar el ejercicio del control parlamentario.

En todo caso, el hecho de que la configuración política del Parlamento en los regímenes presidenciales no sea determinante para la emanación política, y por ende de una clara delimitación minoritaria de la oposición, clarifica aún más que, tratándose de mecanismos de control como lo son las preguntas parlamentarias, no se puede hacer una ejerci-

cio de la actividad de control a partir de la atomización de la asamblea en función de la representatividad de cada grupo parlamentario. Al contrario. Se trata de una potestad del Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras, en tanto que es un poder constituido con la encomienda de ejercer contención de eventuales excesos o desvíos del Poder Ejecutivo. De ahí que si hay algo que debe ser preservado es la garantía de todas las fracciones parlamentarias a ejercer los mecanismos de control sin demérito de la representatividad que cada una de ellas tenga.

Por tal motivo, consideramos de la mayor trascendencia reformar el Reglamento de la Cámara de Diputados a efecto de establecer que corresponderá a partes iguales la distribución de las preguntas entre las diversas fracciones parlamentarias. Además, se propone adecuar correctamente dicho Reglamento a lo previsto en el texto constitucional por lo que hace a las preguntas al titular del Ejecutivo federal, pues no se incluye tal previsión en el mismo actualmente.

Por último, cabe enfatizar que la eliminación del criterio de proporcionalidad en el ejercicio de control parlamentario no sólo fortalece a la oposición política al interior de la propia Cámara, sino a la Institución en su conjunto, pues termina por alinearse al espíritu que anidó en la reforma a los artículos 69 y 93 constitucionales, y que no es otro más que garantizar el ejercicio democrático del poder público en México a través del equilibrio de sus poderes.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforman los artículos 129, 130 numeral 5, fracción II, 199 numeral 2, y 202 numeral 4, fracción II, para quedar como sigue:

#### Artículo 129.

1. El Pleno podrá solicitar información a los servidores públicos enunciados en **los artículos 69 y 93** constitucional, mediante pregunta parlamentaria por escrito.

#### Artículo 130.

1. (...) 4. (...)

5.

I. (...)

**II. Número de preguntas que corresponde por partes iguales a cada grupo; y**

III. (...)

6. (...) 8. (...)

#### Artículo 199.

1. (...)

**2. La junta directiva procederá a informar a la Junta y a la Mesa Directiva del formato convenido, e incluirá a los diputados y diputadas sin partido. En caso de comparecencias ante varias comisiones, el acuerdo será de las juntas directivas de las comisiones que participen.**

3. (...) 5. (...)

#### Artículo 202.

1. (...) 3. (...)

4. (...)

I. (...)

**II. Número de preguntas que corresponde por partes iguales a cada grupo; y**

III. (...)

5. (...) 6. (...)

#### Transitorio

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

#### Nota:

1 Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 30 de abril de 2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2013.— Diputado Jorge Salgado Parra (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.**

---

#### LEY DE MIGRACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 40 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Mónica García de la Fuente, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Mónica García de la Fuente, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 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, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, mediante el cual se adiciona una fracción IV al artículo 40 de la Ley de Migración, con lo que se recorren las subsecuentes en su mismo orden, al tenor del siguiente

#### Planteamiento del problema

En la actualidad se presentan dos grandes problemáticas relacionadas con la falta de regulación de una visa humanitaria en nuestro país.

El primero se refiere a lo establecido en el artículo 40 de la Ley de Migración, en el cual no se contempla la posibilidad de obtener una visa humanitaria; sin embargo, y en total contradicción con dicho ordenamiento, su reglamento si brinda esa oportunidad a los migrantes que la soliciten, lo cual constituye una alteración al orden jurídico ya que no puede existir una regulación reglamentaria sin un sustento en la ley. (Nunca una disposición inferior debe comprender supuestos que no están expresos en la ley que reglamenta. Véase la jurisprudencia novena época; registro 163417; instancia: Segunda Sala; jurisprudencia; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXXII, diciembre de 2010; materias: constitucional, administrativa; tesis: 2a./J. 178/2010; página 179.)

Por otro lado, al no existir en la ley el supuesto de una visa humanitaria, tácitamente se niega la procuración de los

derechos humanos, los cuales el Estado está obligado atender en los términos del artículo 1o. de la Constitución.

### Argumentación

La migración es un fenómeno relevante para nuestro país. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece lineamientos en la materia, reconociendo la necesidad de implantar una diversidad de políticas públicas sobre el tema.

La Ley de Migración vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, es una legislación de avanzada, tiene como principal objetivo sentar las bases para la consolidación de una nueva política migratoria nacional atendiendo la premisa de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes que ingresan, transitan o buscan residir en el país.

La ley de mérito establece como requisito para ingresar en territorio nacional presentar, en el filtro de revisión migratoria, entre otros documentos, una visa cuando así se requiera, lo cual limita el acceso de las personas, lo cual, como medida de seguridad es prudente; sin embargo, debemos ser conscientes de las situaciones de asistencia que las familias pretenden brindar a sus seres queridos hallados en latitudes distintas de las de su país.

Por ello consideramos prudente traer al foro del pleno de la Cámara de Diputados una propuesta a través de la cual se conciba la posibilidad de otorgar, en ciertos casos, una visa por razones humanitarias, la cual no está presente en los supuestos descritos actualmente en la Ley de Migración, aunque sí se considera en su reglamento.

En este contexto, apreciamos un acto indebido, pues no puede existir materia reglamentada que previamente no esté constituida en Ley, lo que la doctrina administrativa denomina "Reserva de Ley", por lo tanto es obligación del poder legislativo corregir con carácter de preeminencia, el error descrito, con ello se conseguirá fortalecer el principio de protección humanitaria el cual es fundamento de la política migratoria.

La política migratoria y los derechos humanos de los migrantes, son una prioridad para el Estado Mexicano, esto último se reafirma al haber incluido el tema en el Pacto por México, concretamente en el compromiso 30 que busca proteger a los migrantes en territorio nacional.

De conformidad con lo expuesto, nos permitimos presentar esta iniciativa, la cual consideramos será benéfica en pro de los miles de seres humanos que transitan por el país en busca de una mejor vida.

### Proyecto de Decreto

**Único.** Se adiciona una fracción IV al artículo 40 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

#### Artículo 40. ...

I. a III. ...

**IV. Visa por razones humanitarias, la cual autoriza al extranjero que cuente con un vínculo familiar, no considerado en las hipótesis de la unidad familiar o bien, se encuentre su vida o integridad en situación de peligro por violencia o desastre natural debidamente acreditado o que una persona de nacionalidad mexicana requiera asistencia de algún familiar de origen extranjero por encontrarse en estado grave de salud, con objeto de permanecer en territorio nacional por un tiempo no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada. La visa de este tipo autorizará también a realizar actividades remuneradas durante el lapso indicado.**

**Las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal podrán solicitar por interés público el ingreso de una persona extranjera, miembro de alguna agrupación de carácter público, privado o social con la finalidad de brindar apoyo en acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional.**

V. Visa de residencia temporal, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor de cuatro años.

VI. Visa de residente temporal estudiante, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso en territorio nacional, con objeto de permanecer por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que se llevarán a cabo en instituciones educativas pertenecientes al

sistema educativo nacional, y realizar actividades remuneradas conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 52 de esta ley.

VII. Visa de residencia permanente, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer de manera indefinida.

...

...

...

### Transitorio

**Único.** El presente decreto surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2013.— Diputada Mónica García de la Fuente (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.**

---

## LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, David Pérez Tejada Padilla, diputado integrante de la LXII Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 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 77 y 78 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 el primer párrafo y se adicionan dos párrafos a la fracción I del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Actualmente, el sistema de salud en México tiene deficiencias que imposibilitan la cobertura de demanda de atención hospitalaria y farmacéutica en las instituciones encargadas de proteger la salud, por lo que, en algunos casos, los hogares ponen en riesgo su patrimonio para salvaguardar la salud de alguno de sus familiares, cubriendo los gastos por enfermedades crónico-degenerativas, lo cual significa un severo golpe a la economía de los mexicanos, asumiendo el costo de hospitalización y medicamentos en instituciones privadas, sin que se les tome en cuenta el desembolso por los anteriores conceptos.

Creemos que es necesario que se deduzcan los pagos de los mismos, ya que los ciudadanos están haciendo un gran esfuerzo por mantener la salud de sus familias, que en estricto sentido tendría que ser el estado el que garantizara el derecho a la salud, ya que es un mandato constitucional, además de un marco contributivo justo, que posibilite al contribuyente hacer deducibles de impuestos, de acuerdo a su verdadera capacidad contributiva.

### Exposición de Motivos

Derivado de una inquietud ciudadana, preocupada por lo que se refiere a la deducción de impuestos de los gastos ejercidos por los tratamientos médicos y hospitalarios, así como los gastos ejercidos en la compra de medicamentos en farmacias o boticas; generados a causa de enfermedades crónico degenerativas, es que nos dimos a la tarea de realizar una propuesta de iniciativa, que en su primera etapa se orientaba únicamente, en incluir dentro de la Ley del Impuesto sobre la Renta, un segundo párrafo dentro de la fracción primera, del Artículo 176, donde se reconociera a este tipo de padecimientos, y las erogaciones que los contribuyentes hacen para solventar los gastos hospitalarios, tratamientos y la compra de medicamentos en farmacias o boticas para su deducibilidad, en los términos que comprende dicha Ley y su Reglamento; toda vez que las investigaciones realizadas y las retomadas del Instituto Nacional de Salud pública y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para fundamentar esta iniciativa, mostraron cifras alarmantes en lo que concierne al gasto privado en materia de atención a la salud, de este tipo de padecimientos a nivel nacional y mundial (gasto que en mayor medida, es absorbido por las propias familias, tanto en atención medica como en tratamientos y medicamentos que son comprados o adquiridos en farma-

cias y no son proporcionados por las instituciones públicas y privadas de salud que les prestan el servicio médico).

Es a raíz de este primer acercamiento en el análisis del Artículo 176; y de encuentros llevados a cabo en momentos distintos, con servidores públicos de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecom), lo que derivó en el reconocimiento de los esfuerzos realizados por dicha dependencia, en los términos de la presente iniciativa, ya que el carácter de la misma comprende el reconocimiento de factores de vulnerabilidad e inequidad que afectan de forma directa al contribuyente; y de cuyo tratamiento, generará efectos positivos tanto en materia jurídica, como en el de la responsabilidad fiscal, social y familiar; toda vez que la propuesta, conlleva un marco de acción más amplio en materia de deducibilidad, que beneficia de forma directa al contribuyente.

Es a razón de esto, que la presente exposición de motivos se define en dos grandes ejes temáticos, que inciden en las propuestas que más adelante se presentan. En primera instancia se aborda la problemática que representan las enfermedades crónico-degenerativas, y en un segundo momento se establecen los elementos que justifica el crear leyes más equitativas que hagan el sistema tributario mexicano más justo al ampliar los marcos para la deducibilidad de impuestos, que permitirán que el contribuyente y/o deudor alimentario, se solidarice con el gasto familiar beneficiando a los familiares que se enuncian en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En referencia a lo que concierne a las enfermedades crónico-degenerativas, se debe decir que estos padecimientos, se han convertido en un problema de salud pública tanto a nivel mundial como dentro de nuestro país.

En México, las enfermedades crónico-degenerativas incluyen: obesidad, enfermedad cardiovascular y cerebrovascular, hipertensión arterial y diabetes mellitus; cáncer pulmonar, cáncer cérvico uterino, cáncer de mama y cáncer de próstata; úlcera gástrica y duodenal, virus de inmunodeficiencia humana /síndrome de inmunodeficiencia adquirida, insuficiencia renal, várices, cirrosis hepática, trastornos oculares como el glaucoma o pérdida de la visión, así como los problemas articulares y de los tejidos blandos; depresión, trastornos de la personalidad, demencias e incluso caries y enfermedad paradontal.

Para atender toda esta variedad de enfermedades, el sistema mexicano de salud cuenta con dos sectores: el público

y el privado. Dentro del sector público se encuentran las instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Petróleos Mexicanos (Pemex); Secretaría de la Defensa (Sedena); Secretaría de Marina (Semar) entre otros. Además de las instituciones y programas que atienden a la población sin seguridad social como la Secretaría de Salud (SSa); Servicios Estatales de Salud (Sesa); Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O); Seguro Popular de Salud (SPS).

El sector privado comprende a las compañías aseguradoras y los prestadores de servicios que trabajan en consultorios, clínicas y hospitales privados, incluyendo a los prestadores de servicios de medicina alternativa.

A pesar de contar con diversas instituciones de salud, que en teoría deberían cubrir las necesidades y demandas de la población, la realidad es muy distinta ya que, algunas de esas instituciones no cubren completamente los gastos por enfermedades crónico-degenerativas (en materia de hospitalización, tratamientos farmacológicos y de rehabilitación), así como la amplia diversidad de enfermedades crónico-degenerativas que existen.

Los costos que generan esas enfermedades son bastante elevados, y son sufragados en su mayoría por las familias de los pacientes, ya que no se cuenta con la infraestructura y los insumos materiales suficientes para cubrir en su totalidad esos gastos, poniendo en riesgo el patrimonio de las mismas, toda vez que tienen que adquirir diversos insumos principalmente medicamentos en farmacias y boticas que en muchos de los casos no son deducibles de impuestos.

Mucho se ha dicho de los avances en materia de salud, sin embargo, la aplicación de la política para universalizar ese derecho ha tenido muy ligeros avances debido a que, una de las características para cumplir con el derecho a la protección de la salud, es la accesibilidad que se tenga a los servicios de salud. Por lo que no solo se debería de considerar la accesibilidad sino la cobertura total de los gastos que se generan por todas las enfermedades que padecen los mexicanos, porque las familias aún continúan desembolsando buena parte de sus recursos o endeudándose, con el único objetivo de que algún familiar no pierda la vida por falta de atención médica y medicamentos que ayuden a paliar su enfermedad. Aunque se mencione que el sexenio anterior ha sido el de la cobertura universal en salud, la realidad es que las políticas públicas aplicadas no han sido las óptimas.

De acuerdo con estadísticas publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE: 2011),<sup>1</sup> el gasto en salud en México cada vez es mayor, lo que no necesariamente ha resuelto los problemas de infraestructura que tanto afectan al sector y que resulta en un costo que se traslada a los ciudadanos continuamente, afectando su economía.

Como se mencionó anteriormente, los costos que se generan por el concepto de atención de estas enfermedades son muy altos, y habría que dividirlos en los gastos ejercidos por las instituciones públicas de salud; y los gastos privados que se derivan en los ejercidos por instituciones aseguradoras, así como por las propias familias.

De acuerdo con indicadores publicados por la OCDE (2011), el gasto en salud varía enormemente entre los países miembros de la organización, derivado de diversos factores, tanto sociales como de financiamiento y estructura organizacional. Estados Unidos de América (EU) sigue gastando más que el resto de los países miembros de la OCDE por un amplio margen. El gasto per cápita en salud en 2009 se elevó a 7 mil 960 dólares, es decir, dos veces y medio el promedio de todos los países miembros. México, sin embargo, se encuentra por debajo de la media que es de 3 mil 233 dólares, con un gasto en salud de 918 dólares.

En cuanto al porcentaje con respecto al producto interno bruto (PIB) que se destina a gasto en salud, el promedio de los países miembros de la OCDE que fue de 9.6 por ciento, por lo que México sólo destina 6.4 por ciento.

La publicación también muestra la distribución del gasto per cápita sobre la salud en los componentes público y privado, es decir; el financiamiento de la atención de salud. Existen muchas variantes, por ejemplo: Estados Unidos sigue desempeñando un papel dominante ya que el gasto per cápita antes mencionado en su mayor parte es gasto público, en cambio Suiza destina una gran proporción del financiamiento proveniente de fuentes privadas y su gasto público en salud es muy bajo.

En nuestro país, más de la mitad de ese gasto como proporción del PIB fue en servicios de salud privado, lo que demuestra que los mexicanos terminan pagando servicios de salud que el sector público tendría que cubrir por mandato constitucional.

En lo que respecta al gasto por medicamentos como proporción del PIB, es de 1.7 por ciento, y de esa cifra la ma-

yor parte se carga a los hogares, contrastando con el promedio de países miembros en el que la cobertura por gastos en medicamentos es más pública que privada.

En cuanto a cifras correspondientes a enfermedades crónico-degenerativas específicamente, el Instituto Nacional de Salud Pública, organismo descentralizado de la Secretaría de Salud; ha hecho estimaciones del costo por la atención de este tipo de padecimientos en nuestro país, en lo que concierne a enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes mellitus principalmente; sin restarle importancia a las demás enfermedades crónico-degenerativas,<sup>2</sup> concluyendo que, en México una importante proporción del gasto es cubierta por el sector privado (gasto ejercido por las familias, aseguradoras y organizaciones de la sociedad civil.)

En 2006, los agentes de este sector destinaron 10 mil 794 millones de pesos al pago de servicios de salud relacionados con la atención de diabetes mellitus (DM) y enfermedades cardiovasculares (ECV). De este gasto, 95 por ciento provino del gasto de bolsillo de los hogares y el resto lo sufragaron las aseguradoras. En relación con el gasto entre grupos de enfermedades, 51.4 por ciento fue para DM.

Las ECV, concentraron 40.5 por ciento del gasto, y de éste, 92 por ciento se identificó como gasto relacionado con la atención de la hipertensión y el resto con otras enfermedades cardiovasculares, la proporción restante lo concentró en el manejo del sobrepeso y la obesidad.

En relación a los gastos ejercidos de acuerdo a Ávila Burgos (2009), la asistencia curativa ambulatoria y los medicamentos, representaron alrededor de 90 por ciento del gasto (40.1 por ciento atención curativa ambulatoria y 51.4 por ciento medicamentos), así mismo, dentro del ejercicio de esos gastos, 68.9 por ciento fue para el tratamiento de la diabetes mellitus, y el 31.1 por ciento para las enfermedades cardiovasculares.

El gasto en medicamentos por parte del sector privado, se comportó de la siguiente forma, en primer lugar con un 51.8 por ciento la hipertensión, 40.3 por ciento DM, y la proporción restante para la obesidad.<sup>3</sup>

Del 95 por ciento del gasto realizado por las familias mexicanas, alrededor del 50 por ciento fue para productos médicos, y 37.8 por ciento para la asistencia curativa.<sup>4</sup>

Tras haber argumentado cuál es la situación en nuestro país, y su relación con las enfermedades crónico-degenerativas,

así como los costos que representan tanto para el sector público, como para el privado la atención de las mismas, cabe esgrimir algunos fundamentos jurídicos que justifican la creación de acciones específicas que se orienten a la atención de los problemas que se plantean en una nación como la nuestra, con el fin de hacer frente a la infinidad de retos que se presentan en materia de salud, y de las repercusiones que tienen dentro de los hogares por casos contingentes de este tipo, y que muchas veces afecta su patrimonio familiar y su calidad de vida.

La salud es un derecho humano que los estados deben de garantizar; según lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

En nuestra Carta Magna, en su artículo cuarto, se establecen los principios de este derecho; así mismo dentro de la fracción I a la VIII de la Ley General de Salud, se establecen los elementos que debe garantizar el Estado mexicano en esta materia.

Dentro de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y su respectivo reglamento, se establecen los criterios en materia fiscal; relacionando los conceptos de deducibilidad, por erogaciones en servicios médicos y sus tratamientos, efectuados por el contribuyente bajo los principios que establece; sin embargo a pesar de que la ley contempla estas erogaciones, ha quedado dentro de la ambigüedad, los gastos ejercidos por el concepto de enfermedades crónico-degenerativas (esto en referencia a los gastos ejercidos por la compra de medicamentos en farmacias y boticas, gastos hospitalarios y de tratamientos médicos), cuestión que nos lleva a defender el derecho de hacer deducibles estos gastos, toda vez que representan un desembolso que muchas veces es asumido de forma directa por el contribuyente, y en ejercicio de sus derechos tienen la facultad de justificar dentro de sus declaraciones fiscales.

Es así que, dentro del segundo eje de desarrollo de la presente exposición de motivos, y por lo anteriormente expuesto, que en la búsqueda de una legislación más equitativa, que otorgue los mismos derechos para todos los contribuyentes, se propone establecer de manera expresa que en todo caso las personas físicas podrán presentar declaración anual para efecto de las deducciones personales previstas en las fracciones I o II del artículo 176 de la ley. Esta posibilidad ya se establece actualmente en el artículo 238 del Reglamento, pero sólo para personas físicas asala-

riadas por lo que se propone generalizarla e incorporarla a la ley.

Asimismo, en segundo lugar, el reconocimiento de los gastos erogados por concepto de enfermedades crónico-degenerativas, permitirán que el contribuyente que se ve forzado a erogar recursos económicos por el tratamiento de estas enfermedades, pueda hacerlas deducibles de impuestos, toda vez que se reconocen como conceptos deducibles, los medicamentos que son adquiridos en farmacias o boticas, debidamente registradas.

En tercer lugar, se propone que las deducciones por gastos médicos, dentales y hospitalarios; así como los gastos hospitalarios, tratamientos y la adquisición de medicamentos en farmacias o boticas que sean originados por enfermedades crónico-degenerativas de los dependientes económicos (acreedores alimentarios), puedan deducirse por el contribuyente (deudor alimentario) en la parte en que excedan los ingresos de los dependientes económicos.

Lo anterior en virtud de que la actual condicionante de la fracción I del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de deducir los gastos médicos, dentales y hospitalarios, erogados por el contribuyente en favor de su cónyuge, concubino, concubina y ascendientes o descendientes en línea recta, siempre que éstos no hayan percibido en el año de calendario ingresos en cantidad igual o superior a un salario mínimo elevado al año, así como la incapacidad que tiene de hacer deducibles de impuestos los gastos por la adquisición de medicamentos en farmacias o boticas que sean originados por enfermedades crónicas y/o degenerativas constituyen una limitante que imposibilita la determinación del gravamen del contribuyente atendiendo a su verdadera capacidad contributiva.

Ello en razón de que en muchos casos, la obligación de proporcionar alimentos, concepto que según la legislación civil incluye los gastos necesarios para preservar la salud, requiere de erogaciones superiores a \$22,750.45 pesos, cantidad equivalente al salario mínimo de la Zona Geográfica A, elevada al año; además de que los gastos erogados para atender padecimientos crónico-degenerativos, constituye un golpe terrible a la economía familiar, que incluso puede repercutir en la pérdida de sus bienes materiales.

Consecuentemente, cualquier deudor alimentario que realice erogaciones a favor de alguno de sus acreedores alimentarios en una cantidad superior a la antes señalada, no

puede deducir del impuesto a su cargo, los gastos realizados por asistencia médica, dental u hospitalaria, ni los gastos erogados por la hospitalización tratamiento y la compra de medicamentos en farmacias o boticas para atender enfermedades crónico-degenerativas a favor de su cónyuge, concubino, concubina, ascendientes o descendientes en línea recta, por la sola razón de éstos obtuvieron en el ejercicio, ingresos iguales o superiores a \$22,750.45 pesos, no obstante que dichos gastos impactaron negativamente el haber patrimonial del contribuyente que los pagó, así como que no fueron imputables a él sino que obedecieron a una fuerza mayor, como es la obligación de proporcionar alimentos.

Por lo tanto, con la reforma que se propone se lograría, por una parte, el reconocimiento a la obligación que tienen los integrantes de una familia de proporcionarse alimentos y cuyo incumplimiento se sanciona incluso penalmente, y por otra parte, que la persona física que destinó parte de los ingresos que obtuvo en el ejercicio fiscal a los gastos médicos, dentales u hospitalarios, hospitalización tratamiento y la compra de medicamentos en farmacias o boticas para atender enfermedades crónico-degenerativas de su cónyuge, concubino, concubina, ascendientes y descendientes en línea recta, determine el impuesto a su cargo de manera proporcional conforme a su verdadera capacidad contributiva y únicamente por el monto en que tales gastos excedan la totalidad de los ingresos percibidos por el deudor alimentario.

Por todo ello, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo y se adicionan dos párrafos a la fracción I del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo y se adicionan dos párrafos a la fracción I del artículo 176 de la Ley del Impuesto sobre la Renta:

**Artículo 176.** Las personas físicas residentes en el país, obligadas a presentar la declaración anual por los ingresos señalados en este Título, **así como las que opten por presentarla**, para calcular su impuesto anual, podrán hacer, además de las deducciones autorizadas en cada Capítulo de esta Ley que les correspondan, las siguientes deducciones personales:

I. ...

**Asimismo, se considerarán incluidos los gastos hospitalarios, tratamientos y la adquisición de medicamentos en farmacias o boticas, que sean originados por enfermedades crónicas y/o degenerativas, efectuados para las personas señaladas en el párrafo anterior, siempre que dichas personas no perciban durante el año de calendario ingresos en cantidad igual o superior a la que resulte de calcular el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.**

**Cuando el cónyuge, la persona con quien viva en concubinato, o cualquiera de sus ascendientes o descendientes en línea recta, obtenga ingresos iguales o superiores al salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año, el contribuyente sólo podrá deducir los honorarios médicos, dentales y gastos hospitalarios; así como los gastos hospitalarios, tratamientos y la adquisición de medicamentos en farmacias o boticas que sean originados por enfermedades crónicas y/o degenerativas que erogue por las personas antes señaladas, en la suma en que éstos excedan la totalidad de los ingresos percibidos por las citadas personas.**

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Económico, O. p. (2011). *Health at a Glance 2011. OECD Indicator.*

2 Los dos estudios del Instituto Nacional de Salud Pública a los que se hace referencia en este documento, son: Arredondo, A. e. (2012). *Costs, quality of care and financial consequences from Diabetes in Mexico: Implications to the Health System and to Patients.* Health Care Collection.

Ávila Burgos, L., & Cahuana Hurtado, L. (2009). *Cuentas en diabetes mellitus, enfermedades cardiovasculares y obesidad.* México 2006. (Primera ed.). México, Distrito Federal, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Cabe hacer mención que en Ávila (2009), se argumenta que existe dentro del ámbito gubernamental pocos elementos que permitan establecer con exactitud, los costos que representa la atención y tratamiento de este tipo de padecimientos por tipo de agente (público o privado), bajo el

entendido del que se hace mención; por lo cual se tuvieron que adoptar diversas metodologías como las utilizadas por la OMS y la OCDE; para hacer estimaciones en el caso mexicano.

3 Asimismo, se menciona que no se contó con elementos suficientes para establecer los gastos que realizan los hogares por el concepto de hospitalización, debido a que ninguna de las encuestas aplicadas a los hogares recopila información respecto a dichos padecimientos.

4 Hay que detallar que de las cifras obtenidas en el estudio de Ávila, se hace mención dos encuestas utilizadas para la generación de las cifras de gastos en salud (ENIGH y la ENSANUT), no se obtienen elementos para estimar los gastos en hospitalización, ejercidos por los hogares, lo que genera un sinnúmero de claroscuros en la determinación de los costos reales que asumen los hogares cuando uno de sus miembros se enferma con una Enfermedad No Transmisible como las que se enmarcan en este trabajo).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2013.— Diputado David Pérez Tejada Padilla.»

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

---

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS -  
LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO  
29 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de los Derechos y las Garantías, a cargo de la diputada Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Miriam Cárdenas Cantú, diputada en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de las facultades que determinan los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que **se reforma** el inciso 1 del

artículo 5o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se **emite** la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, conforme a lo siguiente

**Preámbulo**

El reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana en el orden constitucional, es columna vertebral del estado de derecho. Así lo ha advertido el Poder constituyente de nuestro país desde 1824 a la fecha<sup>1</sup>.

En el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el ejercicio de los Derechos Humanos reconocidos en ella y, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, *no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones* que el propio ordenamiento constitucional determine.

Para ese efecto, en el artículo 29 del citado ordenamiento se señalan las causas que pueden motivar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías para su protección; además, se precisa sobre el procedimiento que habrá de cumplirse para ese propósito.

De ambos textos pueden deducirse dos posiciones: La primera expone que la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías implica suprimir los límites que están obligados a respetar los órganos de gobierno, a fin de que éstos tengan la posibilidad de actuar de una manera más efectiva en los casos que el propio ordenamiento constitucional determine. La segunda posición, consecuencia directa de la anterior, implica la sustracción de prerrogativas ya otorgadas.

Si consideramos ambas posiciones tenemos que efectivamente, los textos constitucionales señalados determinan una esfera de protección a favor de las personas, que se traduce en un límite para la actividad gubernamental. Sin embargo, ese límite que no es otra cosa que respetar los Derechos Humanos y garantizar su libre ejercicio y disfrute, reconoce la propia Constitución que en ocasiones debe restringirse o suspenderse, en aras de la preservación del orden público y social, cuyo mantenimiento se encomienda al estado.

Entonces, del texto constitucional se desprende la vigencia de un orden social y jurídico a partir de condiciones de normalidad, pero también la posibilidad de que en ocasiones esa normalidad se vea amenazada o alterada por diferentes situaciones y es, precisamente en esos casos, que se faculta a determinados órganos del gobierno para desplazar las limitaciones que les están impuestas, para efecto de actuar en forma rápida y eficaz para garantizar, precisamente, la continuidad del orden e incluso la supervivencia del propio estado.

En esa tesitura, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y sus garantías encuentra justificación en la necesidad de que los órganos gubernativos puedan actuar, prontamente, para mantener el orden mediante la anulación de las situaciones y circunstancias que amenacen la estabilidad de la sociedad o de las instituciones democráticas.

Tenemos así que la Constitución de la República prevé las bases fundamentales a partir de las cuales se posibilita la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. Sin embargo, existe un vacío legal por cuanto hace a la legislación secundaria, toda vez que, a la fecha, no ha sido emitida la ley reglamentaria correspondiente, de manera que dicha omisión se estima debe ser subsanada a la brevedad, porque al carecerse de regulación se vuelven ineficaces las disposiciones señaladas con graves consecuencias tanto para los particulares, como para los órganos de gobierno.

En virtud de lo anterior, me permito presentar ante esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la que se **reforma** el inciso 1 del artículo 5o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se **emite** la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías, conforme a la siguiente

## Exposición de Motivos

### I. Antecedentes

#### A. La reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual el Constituyente Permanente aprobó diversas reformas al texto de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendientes a fortalecer el marco jurídico nacional en materia de Derechos Humanos, así como para armonizarlo con las disposiciones del Derecho Internacional en la materia.

Dichas reformas plantearon un avance sin precedentes en nuestra nación al establecer, entre otras importantes cuestiones, lo referente a la incorporación al sistema normativo mexicano de los derechos estipulados en los instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte; el reconocimiento de la progresividad de los Derechos Humanos a través del principio *pro personae* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas para favorecer y brindar mayor protección a las personas<sup>2</sup>, la actualización de las bases a partir de las cuales podrá operar la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, y el otorgamiento de nuevas facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esa reforma se encaminó hacia una mayor efectividad de los Derechos Humanos con un fin esencial: mejorar las condiciones de vida de las personas en lo individual y, en general de la sociedad toda. De esa manera, se abonó a la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestro país.

### 1. El debate en el Congreso de la Unión sobre la reforma en materia de Derechos Humanos

Durante el ejercicio de la LX Legislatura Federal fueron presentadas ante la misma 33 iniciativas tendientes, todas ellas, a modificar la denominación del Capítulo I de la Constitución General de la República, y a reformar diversos artículos vinculados con los Derechos Humanos. Dichas iniciativas fueron sometidas en la Cámara de Diputados al proceso legislativo correspondiente y, el 23 de abril de 2009, se remitió a la Cámara de Senadores el dictamen con proyecto de decreto.

El 8 de abril de 2010 la Asamblea del Senado, considerando las iniciativas que a su interior se promovieron, así como los análisis que efectuó sobre el dictamen sometido a su consideración, aprobó un dictamen que remitió a la Cámara de Diputados modificando el que le había sido enviado. Ese dictamen pasó nuevamente, en la Cámara de Origen, a comisiones para análisis, discusión y elaboración de uno nuevo.

Se inició entonces un proceso a partir del cual, además del sentir de los legisladores se escucharon las voces de diver-

sas agrupaciones promotoras de Derechos Humanos, así como de especialistas en la materia.

Luego de extensas deliberaciones en ambas cámaras del Congreso de la Unión, en sesión celebrada el 8 de marzo de 2011, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de decreto por el que se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el renglón de Derechos Humanos.

Más adelante estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas posibilitaron la aprobación de la reforma constitucional al manifestar su anuencia con la misma.

En suma, diputados y senadores, así como legisladores locales de distintas fuerzas políticas asumieron con responsabilidad el reto que representó la reforma en comento.

## **2. La reforma constitucional: Una nueva forma de concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en México**

La aprobación de la reforma constitucional de 2011 respondió al impostergable compromiso de velar por los derechos de todas y todos los mexicanos. Diversas voces se alzaron para aplaudir la reforma en ciernes.

La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos externó su opinión<sup>3</sup> al señalar que dicha reforma sentaba las bases para una mayor promoción y protección de los Derechos Humanos reconocidos internacionalmente, al elevar a rango constitucional todos los garantizados en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. Calificó además la reforma como positiva por el fortalecimiento de las instituciones nacionales de protección de los Derechos Humanos y, las provisiones en materias relativas a la educación y el sistema penitenciario.

También el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas en México aseguró<sup>4</sup> que con la reforma se amplió y fortaleció la protección de estos derechos para los mexicanos, además de alentar el diseño de políticas públicas en los servicios de salud, vivienda y comunicaciones.

A esas voces y otras más se sumó la del Doctor Raúl Plasencia Villanueva, Presidente de la Comisión Nacional de

Derechos Humanos quien manifestó<sup>5</sup> que entre los cambios más importantes que se prevén con la reforma está el hecho de que ahora los funcionarios que no atiendan las recomendaciones de la Comisión Nacional puedan ser citados a comparecer ante el Senado de la República para que expliquen sus motivos; que la Comisión Nacional tendrá la facultad de investigar las violaciones graves a los Derechos Humanos, cuestión que antes sólo recaía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el reconocimiento pleno de los 108 tratados internacionales que tiene celebrados México en materia de Derechos Humanos que, a partir de la reforma, tendrán que hacerse efectivos.

Sin duda, con la reforma constitucional de 2011 avanzamos en la armonización de nuestras bases fundamentales frente a las contempladas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y asistimos a un cambio de paradigma para fortalecer los derechos de las personas y la protección de su dignidad.

## **B. La emisión de la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías. Una asignatura pendiente**

La reforma constitucional de 2011 planteó la renovación del texto del artículo 29 para introducir cambios a lo que hoy se denomina «restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías». Lo anterior, en términos generales, para:

- Modificar la connotación de «garantías» por la de «Derechos Humanos» y otorgar a las «garantías» la naturaleza jurídica que les corresponde como instrumentos de protección de aquéllos.
- Establecer la intervención de los tres poderes federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la determinación, ejecución y vigilancia de toda restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.
- Garantizar la observancia del marco normativo internacional del que México es parte, así como los estándares internacionales en la materia.
- Precisar un catálogo intangible de los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse<sup>6</sup>, a saber: *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.*

- Establecer que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías debe ser proporcional al peligro que se enfrenta, además de estar debidamente fundada y motivada, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
- Señalar que el Congreso de la Unión podrá decretar el fin de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; lo cual dejaría sin efecto cualquier medida legal o administrativa adoptada durante la vigencia de aquélla.
- Plantear que durante la restricción o suspensión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá revisar de oficio e inmediatamente, los decretos emitidos por el Ejecutivo y, pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Así, a partir de la mencionada reforma constitucional de 2011, el Constituyente Permanente justificó en el artículo 29, en congruencia con el artículo 1o. constitucional<sup>7</sup>, la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías ante determinadas situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto.

De esa manera se redefinieron las bases fundamentales que regulan, en nuestro país, los llamados estados de excepción.

Para hacer operativa dicha reforma, el legislador señaló en el artículo Cuarto transitorio del referido decreto que el Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de ese decreto.

Sin embargo, a poco más de medio año del haber vencido el plazo para que fuera emitida la referida ley reglamentaria (junio de 2012), esto no ha acontecido, de forma que se

quebranta una disposición constitucional en perjuicio de todas y todos los mexicanos y, además, se coloca a nuestro país en el concierto internacional en un plano de rezago<sup>8</sup>.

En virtud de lo anterior, resulta imperioso y urgente que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión subsanen a la brevedad esa omisión legislativa y, conforme al proceso legislativo, emitan la ley que haya de reglamentar el estado de excepción a que se refiere el mencionado artículo 29 constitucional, así como señalar las medidas específicas y los procedimientos que habrán de operarse durante el mismo.

Es ahí donde se inserta, precisamente, la justificación esencial de esta iniciativa.

## II. Los supuestos del artículo 29 constitucional y sus implicaciones en el sistema jurídico mexicano

La parte inicial del artículo 29 constitucional refiere las causas que justifican la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. Al respecto identifica [...] *los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto [...]*. Esos casos aluden a hechos o situaciones que, en el marco del Derecho Internacional, generan «estados de excepción» que alteran y modifican, entre otras cosas, los sistemas jurídicos vigentes dentro de los regímenes interiores.<sup>9</sup>

En el caso de nuestro sistema jurídico coexisten tres órdenes normativos: el Constitucional, el federal y el local. En el caso del primero, su jerarquía es superior a la de los otros y, consigna funciones específicas como la de restringir o suprimir el ejercicio de los derechos y las garantías, a cargo de órganos también distintos a los federales o estatales. En virtud de ello, las determinaciones que éstos acuerden o las normas que emitan, serán jerárquicamente superiores a las de aquéllos órdenes.

Por otra parte, del texto del artículo 29 en comento se desprenden dos situaciones que generan importantes efectos jurídicos que también alteran el sistema jurídico mexicano. El primero, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. El segundo, la autorización al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para ejercer facultades extraordinarias, que se traducen en actos legislativos, alterándose con ello la división de poderes<sup>10</sup>.

De todo lo anterior se derivan algunas de las más importantes implicaciones que generan en el sistema jurídico los llamados «estados de excepción».

Es de observarse entonces que de la existencia un «estado de excepción» se producen muy importantes implicaciones jurídicas y la principal de ellas: la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

Con base en lo anterior se estima que, para efectos de identificar con mayor precisión el carácter y naturaleza jurídica de la figura del «estado de excepción», así como los elementos e implicaciones que tienen, se ahonden en las siguientes líneas sobre esos aspectos.

### III. La restricción o suspensión de derechos en los «estados de excepción»:

#### A. Evolución

La restricción o suspensión del ejercicio de derechos no es nueva en el mundo. Por el contrario, ya desde la antigüedad los romanos y griegos aplicaban figuras de limitación<sup>11</sup>.

La edad media no fue la excepción y, a partir del tránsito a la modernidad aparecen instituciones de excepción que dan paso a la concesión y ejercicio de facultades extraordinarias<sup>12</sup>. En este periodo<sup>13</sup> se gestan graves alteraciones y violaciones a los derechos fundamentales.

Luego aparece una etapa identificada como de orden constitucional en la que surgen nuevas instancias oficiales para hacer frente a situaciones de emergencia. Se caracterizan por el uso de medidas preventivas –destierro o registros domiciliarios– más que represivas. A partir del siglo XVIII, en Francia se establecen figuras como el «estado de sitio» que contemplaba dos estados de excepción: el estado de guerra y estado de sitio propiamente. En ambos casos se fortalecía a la autoridad militar. En Estados Unidos se previó el *Principio de la Intervención del Estado Federal* en asuntos relativos a situaciones de emergencia o violencia interna y se dispuso sobre la suspensión del hábeas corpus en casos especiales como la rebelión o la invasión, autorizándose la alteración de derechos por medio de la vigencia de una ley marcial. Como se mencionó, en esta etapa las instituciones de excepción fueron reguladas por la ley.

Para el siglo XIX aparecen en el mundo nuevos órdenes constitucionales –América Latina– en los que también surgen instituciones de excepción, principalmente el estado de

sitio. En estos casos, el poder extraordinario se concentra en la persona del presidente. Fue hasta 1849 cuando en Francia por primera vez se establecieron en la ley los derechos humanos que podían ser objeto de suspensión temporal y se facultaron a las autoridades militares a ejercer ciertos poderes especiales.

El siglo XX inicia prácticamente con la primera guerra mundial (1914 a 1919) y, con ello, surgen instituciones de excepción que fueron acogidas en las leyes. Como ejemplo, en Inglaterra aparece el «War Cabinet» que ejercía poderes plenos en la conducción de la guerra. En Alemania se adoptó la Constitución de Weimar que regulaba la suspensión de algunos derechos como la libertad personal, de expresión o reunión. También, se aprobaron leyes especiales como la «Emergency Powers Act» (Reino Unido).

Conforme avanzó el tiempo, algunas instituciones de excepción, desafortunadamente fueron aplicadas de manera permanente. Tenemos el caso del régimen franquista que emitió numerosos bandos declarativos de estados de excepción (estableciendo la jurisdicción militar) que permanecieron por décadas en perjuicio de miles de personas por la suspensión indefinida de sus derechos, libertades y garantías.

En América Latina también, especialmente en el cono sur, Centro América y el Caribe, a lo largo del siglo pasado algunos países vivieron bajo regímenes de corte militar que dieron origen a estados de excepción permanentes.

Poco a poco en esos lugares se ha ido regulando el control de facultades extraordinarias. Para ese fin, la comunidad internacional ha jugado un importante papel. Así se expuso que *los «estados de excepción» [...] han servido en nuestros países como marco de innumerables excesos, persecuciones y otros modos de violación de Derechos Humanos, severamente condenables a la luz de los instrumentos internacionales, de los textos de las respectivas constituciones y de la conciencia moral de los pueblos*<sup>14</sup>.

De lo apuntado hasta aquí, es claro que los Estados han empleado medidas fácticas y legales para, bajo determinadas circunstancias, hacer a un lado los Derechos Humanos. Afortunadamente, en el tiempo que vivimos, la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan figuras de excepción, que, ahora, cuidadosamente determinan como fundamento de su aplicación la preservación del orden legal para garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales.

### A. Concepción y naturaleza jurídica de los «estados de excepción»

Los estados pueden sufrir –y sufren- riesgos que alteran su normal desarrollo. Se trata de situaciones que los colocan frente a crisis que pueden traducirse, o convertirse en una amenaza pública grave. Son, sin duda, situaciones capaces de provocar un daño actual e inminente, e incluso irreversible para la sociedad y las instituciones democráticas<sup>15</sup>.

Bajo esas circunstancias, se pone a los estados en condiciones anormales<sup>16</sup>. Es entonces que se concibe al estado de necesidad o emergencia como antítesis de estado de normalidad.

En ese contexto y cuando por los cauces legales ordinarios es imposible hacer frente a esas situaciones que ponen en grave riesgo a la sociedad, aparece la posibilidad de emplear la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías para, a partir de ello, contribuir al restablecimiento de un estado de normalidad en el que se preserven los valores y bienes jurídicos, en suma, el orden constitucional.

Así, los «estados de excepción» posibilitan la adopción, por dos o más órganos del Estado, de medidas extraordinarias, generalizadas, temporales y determinadas en una ley o decreto para hacer frente a situaciones que ponen en riesgo a alguno o algunos de los elementos del propio estado (territorio, población, instituciones democráticas, entre otros).

Bajo esa tesis, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías se define en el Estado constitucional como una forma *de protección especial de la libertad*<sup>17</sup>.

Efectivamente, como se mencionó líneas atrás, las constituciones de los países, en nuestro tiempo, tienden a prever disposiciones para reconocer la posible presencia de situaciones o eventos que pongan en riesgo a la población o a las instituciones constitucionales, por lo que determinan las medidas para hacerles frente y, en ese contexto, proteger los Derechos Humanos de las personas.

En otras palabras, las constituciones establecen los mecanismos excepcionales para afrontar situaciones de crisis, entre ellos, la restricción o suspensión del ejercicio de ciertos derechos y garantías, con el propósito de restablecer condiciones de normalidad y asegurar, de esa manera, el

goce y ejercicio de los Derechos Humanos. Así mismo, determinan los límites del poder público y las responsabilidades en que las autoridades, por su inadecuado uso o abuso, pueden incurrir.

Es entonces que aquellas medidas y acciones no son represivas, sino por el contrario, deben operar bajo un Estado de Derecho. Esto es así porque deben fundamentarse en una norma legal previamente dictada<sup>18</sup> y sujetarse a las disposiciones y controles previstos en la misma.

Tenemos que se trata entonces, de una institución jurídica condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte a la población y que debe cumplir con ciertos requisitos específicos como la declaración oficial y la proporcionalidad de las medidas adoptadas que al final son limitaciones a garantías jurídicas<sup>19</sup>

Así, se aprecia que el «estado de excepción» es una institución del Estado de Derecho que debe regularse en el texto constitucional para que a partir de bases fundamentales, se reglamente su existencia.

Efectivamente, interrumpen en el ejercicio de algunos derechos con el fin de enfrentar situaciones que atacan al propio orden constitucional. El fin es mantener, precisamente, el Estado de Derecho. De esa manera su ámbito de aplicación debe estar limitado a las situaciones extraordinarias y urgentes que enfrenten los Estados en periodos de crisis<sup>20</sup>.

En resumen, tenemos que los «estados de excepción»:

- Surgen como una respuesta urgente frente a situaciones de crisis o amenazas que por sus características, importen un peligro real o inminente e insuperable por los cauces legales ordinarios, con la finalidad de garantizar el retorno a la normalidad, preservar el Estado de Derecho, las instituciones democráticas y los derechos fundamentales de las personas.
- Constituyen un mecanismo legal de defensa.
- Las causas que los motivan deben estar previamente previstas en la norma constitucional.
- Son instituciones que operan bajo la modalidad de provocar una suspensión temporal de preceptos constitucionales, por autorización del propio texto constitucional. Así, afectan de manera temporal el ejercicio de

derechos y garantías, aunque se observan algunas mínimas indispensables para asegurar su naturaleza y contenido esencial. De ahí que la restricción o suspensión no sea total ni absoluta.

- Provocan la sustitución de los ordenamientos ordinarios por otros de carácter excepcional.
- Autorizan el ejercicio de facultades extraordinarias sujetas a controles previamente determinados, tales como los jurisdiccionales.
- Prevén la concentración de poderes o funciones en un órgano de gobierno, generalmente el Ejecutivo.

### 1. ¿En qué situaciones de hecho proceden los «estados de excepción»?

La doctrina identifica tres grandes situaciones: las crisis económicas<sup>21</sup>, las provocadas por fenómenos naturales o casos fortuitos y las crisis políticas.

#### a. Las crisis económicas

Estas crisis, por su gravedad, pueden generar alteraciones en el orden público, generalmente disturbios internos por la adopción de medidas económicas que perjudican a diferentes sectores sociales, principalmente, los más desfavorecidos.

#### b. Las crisis provocadas por fenómenos naturales o por casos fortuitos

Las primeras conocidas como de fuerza mayor ocasionadas por eventos como terremotos, inundaciones o ciclones por citar algunos ejemplos. En las segundas, aparecen hechos derivados de la intervención del ser humano como incendios, accidentes nucleares o epidemias. Se trata de catástrofes o calamidades públicas, crisis sanitarias o la paralización en la prestación de servicios públicos.

En ambos casos, esas situaciones pueden derivar en alteraciones graves del orden público que no pueden ser contenidas por los cauces legales ordinarios.

#### c. Las crisis políticas

En este rubro las situaciones que pueden provocar crisis de naturaleza política tienen que ver, fundamentalmen-

te, con el uso de la fuerza. Se trata de conflictos armados –internos y externos, nacionales o internacionales– o disturbios internos.

A diferencia de las crisis mencionadas anteriormente, en éstas se atenta directamente contra el Estado, provocando desestabilidad que llega a afectar significativamente las libertades fundamentales de las personas.

Estas situaciones han sido reconocidas dentro de instrumentos internacionales; el principal, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos.

### 2. Algunas instituciones de excepción

Las instituciones aplicadas durante situaciones de crisis, fundamentalmente han sido:

#### a. La Ley Marcial.

Como se mencionó antes, su origen se da en el Derecho anglosajón «Riot Act» y luego en el derecho francés «loi martiale». Conlleva la alteración de derechos y las garantías para su protección y la aplicación de sanciones por parte de la autoridad militar –porque se impone la jurisdicción del aparato militar que es quien ejerce las facultades de excepción-. En los casos en que se impone se afectan de manera importante e incluso desproporcionalmente los Derechos Humanos.

#### b. El Estado de sitio

Se le define como *una institución jurídica prevista de antemano, cuyo objeto es restablecer la paz pública y con ella, el imperio de la ley, y se caracteriza por un reforzamiento del Poder Ejecutivo, consistente en atribuir a la autoridad militar, competencias hasta entonces pertenecientes a la civil, al tiempo que, mediante la suspensión de ciertos derechos individuales y otras medidas, ensancha el ámbito de tales competencias*<sup>22</sup>.

Se trata de un estado en el que se autoriza la actuación de las fuerzas armadas y la conformación de tribunales militares. Tienden a suspender los derechos y garantías cuyo ejercicio obstaculiza la defensa del Estado, por lo que deben observarse las prevenciones del Derecho Internacional.

### c. El Estado de Guerra

Implica el traspaso de la autoridad civil a la militar que asume la conducción de las funciones estatales, incluida la legislativa. Se crean también tribunales militares.

### d. La restricción o suspensión de derechos y garantías

Es la más común en las legislaciones. Se restringe o suspende el ejercicio temporal de determinados derechos y garantías para preservar el orden constitucional y salvaguardar la seguridad interna y exterior de un país.

En este supuesto, se fortalecen las facultades del Poder Ejecutivo (incluidas las fuerzas militares); se definen en disposiciones generales autorizadas constitucionalmente las medidas bajo las cuales se aplica.

### e. Estado de excepción civil

Tiene que ver con situaciones o alteraciones al ejercicio de derechos con relación a los servicios públicos esenciales para la comunidad.

### f. Estado de Alarma

Relacionado con eventos naturales o casos fortuitos. Producen la suspensión de ciertos derechos y la adopción de medidas para restablecer el orden público.

## 3. Los principios a que ha de sujetarse la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías

Como se apuntó en el apartado anterior, los Estados, bajo determinadas situaciones pueden recurrir al uso de medidas excepcionales que derivan en «estados de excepción». Éstos, como mecanismos legales de defensa, deben considerar en su aplicación determinados principios que han sido reconocidos internacionalmente como esenciales a los mismos y que invariablemente deben observar, a saber entre otros, los de legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad, no discriminación, compatibilidad, concordancia y complementariedad. Cabe destacar que estos principios se traducen en límites a la actuación de los órganos públicos.

En el texto del artículo 29 de nuestra Constitución se alude expresamente a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación, por lo que se estima conveniente hacer una breve referencia en esta

exposición a cada uno de ellos, para comprender con mayor precisión su importancia.

El primero, el de legalidad, implica la necesaria preexistencia de normas que regulen el «estado de excepción», recogidas en el texto constitucional y en la legislación ordinaria, así como la existencia de mecanismos de control. Además, bajo este principio, los estados deben asegurar el imperio de la ley y la validez de las normas emitidas debe quedar a cargo de los órganos jurisdiccionales. En términos generales, se trata de mantener el orden constitucional a partir de la existencia de una serie de competencias extraordinarias

El principio de *racionalidad* implica que las situaciones que se presenten, así como las medidas a adoptar deben responder a elementos objetivos de apreciación, fundados en la naturaleza racional del ser humano.

La *proclamación* refiere la obligación del Estado de dar a conocer a la población, de buena fe y previa a la restricción o suspensión, la situación de emergencia. En este caso, se trata de que las personas conozcan sobre los alcances y efectos de esa situación, así como el impacto que tendrán las medidas que hayan de ser adoptadas. En otras palabras expresado, deben darse a conocer oficialmente las circunstancias generadas por aquellas situaciones, el espacio territorial que la sufre, las medidas a tomar y las disposiciones legales que también se afectan. Este principio, se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La *publicidad*<sup>23</sup> comprende la obligación de los estados de informar inmediatamente a los Secretarios Generales de algunas organizaciones internacionales sobre las causas que generaron la adopción de las medidas de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como sobre los derechos que serán objeto de las mismas, el tiempo por el cual se aplicarán y las disposiciones que quedarán en suspenso.

La *no discriminación* obliga a los Estados a no incurrir en prácticas discriminatorias. Así lo determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se trata de que los Estados no adopten medidas discriminatorias por motivaciones políticas, principalmente.

Otros principios que recoge el citado artículo 29 –aun cuando no se refiera a ellos como tales– son los de temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad, intangibi-

lidad de ciertos Derechos Humanos, estricta necesidad y reserva de la ley, entre otros.

#### **IV. La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías**

##### **A. La restricción o suspensión del ejercicio de derechos.**

Hasta aquí queda claro que existen situaciones que pueden colocar a las sociedades y a los Estados mismos en grave peligro o conflicto y, a raíz de ello, surgir «estados de excepción».

En el caso de nuestra Constitución, la misma prevé en su artículo 29 la posibilidad de que, en nuestro país, sean restringidos o suspendidos ciertos derechos y garantías precisamente ante situaciones que, por su gravedad, puedan, poner en peligro a la sociedad; prevé también los Derechos Humanos que por ninguna circunstancia, ni por ningún motivo podrán ser objeto de restricción o suspensión, incluidas sus garantías y, determina, en términos generales, el procedimiento para aplicar aquéllas medidas.

##### **V. La restricción o suspensión de garantías**

El término «garantías individuales» se acuñó en la Constitución de 1917 para sustituir el término «derechos del hombre» utilizado en la Constitución de 1857. Aquella denominación respondió en su momento a pensamientos liberales, pero con el paso de los años, se evidenció la imprecisión de su empleo, puesto que tendía a provocar confusión entre los mecanismos de protección de los derechos (propiedades las garantías) con los derechos en sí mismos; además, dejaba de lado los derechos que asistían a ciertos grupos o comunidades (derechos colectivos). De esa manera, mientras las garantías son oponibles frente al Estado quien debe respetarlas, los Derechos Humanos son oponibles a todos.

En virtud de esas consideraciones, entre otras, en nuestra Constitución se empleó una nueva terminología para distinguir entre garantías y derechos y se previó que no podrían ser objeto de restricción o suspensión *las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos que la propia Constitución determina como intangibles.*

Bajo esas premisas tenemos entonces, por una parte, el reconocimiento de que las garantías están integradas por condiciones jurídico-políticas (económicas, sociales y culturales) que posibilitan el ejercicio real y efectivo de los

Derechos Humanos y, para ello, se requiere de condiciones de paz y estabilidad al interior de los Estados.

Por otra parte, se reconoce la existencia de medios jurídicos que las personas pueden emplear para la defensa jurídica de sus derechos para hacerlos valer frente al Estado. Estas garantías se contemplan en el ámbito de la protección jurisdiccional.

En nuestro país, el amparo es la garantía fundamental de protección de los Derechos Humanos y, su finalidad es proteger a las personas frente a los abusos del poder y por su naturaleza no puede ser suspendido, restringido o limitado en ningún caso respecto de aquellos derechos considerados intangibles, ni aún durante los estados de excepción.

Adicional a lo anterior, se reconocen por la Constitución garantías procesales o garantías del debido proceso<sup>24</sup> por medio de las cuales se ejerce el control jurisdiccional y se asegura el restablecimiento de los derechos en caso de violación en los procesos judiciales. Entonces, en un estado de excepción, los órganos competentes no están, en forma alguna, autorizados para restringir o suspender esas garantías.

En este punto, se estima conveniente hacer referencia a la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenida en la Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987 formulada a partir de la solicitud presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En la misma, esa corte se pronuncia considerando que *cuando la palabra “garantías” se utiliza en el párrafo segundo, [del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] es precisamente para prohibir la suspensión de las garantías judiciales indispensables. Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una “suspensión de los derechos” ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio. La Corte estima útil tener presentes esas diferencias terminológicas a fin de esclarecer los fundamentos conceptuales sobre los cuales responde la presente consulta sin perjuicio de las cuales la Corte utilizará la expresión empleada por la Convención de “suspensión de garantías”. Más adelante agrega que Lejos de adoptar un criterio favorable a las suspensión de los derechos, la Convención establece el principio contrario, es decir, que todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales jus-*

tifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia [entonces] la juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar cada una de las situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1 dependerá del carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las medidas adoptadas respecto de ella [...] la suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades [...] esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse [...] como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La Expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC 6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6 párr. 32) [...] Basta señalar qué debe entenderse por garantía en el sentido en que el término está utilizado por el artículo 27.2. Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los estados tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. [...] La determinación de qué garantías judiciales son “indispensables” para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos será distinta según los derechos afectados [...] a la luz de los señalamientos anteriores deben considerarse como indispensables, a los efectos del artículo 27.2, aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud [...] los razonamientos anteriores llevan a la conclusión de que los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son de aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática. Por otra parte debe

advertirse que aquellos ordenamientos constitucionales y legales de los Estados Partes que autoricen, explícita o implícitamente, la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia, deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención [por tanto] los procedimientos jurídicos consagrados en los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no pueden ser suspendidos conforme al artículo 27.2 de la misma, porque constituyen garantías indispensables para proteger derechos y libertades que tampoco pueden suspenderse según la misma disposición (las negritas en este texto son propias).

De las consideraciones de esta opinión y de la conclusión a la que llega la Corte, es claro que por ningún motivo o circunstancia pueden suspenderse las garantías judiciales que sean indispensables para asegurar el pleno goce y ejercicio de derechos. Por tanto, en esta iniciativa se recoge, igual que lo considera el texto del artículo 29 constitucional, la prohibición de restringir o suspender dichas garantías.

## V. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos tratándose de los «estados de excepción»

A partir del siglo XVIII con motivo de los movimientos revolucionarios de la época, la protección de los Derechos Humanos comenzó a interesar a los Estados. Luego, esa concepción fue rebasada: Al finalizar la segunda guerra mundial se gesta la conformación de una comunidad internacional interesada en la protección universal de los derechos fundamentales. Es entonces cuando los Derechos Humanos se empiezan a traducir en normas jurídicas relevantes para el derecho internacional, al incorporarlos en diversos instrumentos.

En el rubro que atañe a esta iniciativa, cabe destacar dos importantes instrumentos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece<sup>25</sup> que *en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes [...] podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas [...] siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obliga-*

*ciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Agrega también que todo Estado parte [...] que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes [...] por conducto del secretario general de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.*

Por cuanto hace a la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>26</sup>, su artículo 27 precisa que *en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.*

*Agrega también que todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes [...] por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.*

México es estado parte en esos instrumentos, por lo que éstos, de acuerdo con el orden constitucional forman parte de nuestro derecho interno y obligan a las autoridades nacionales a acatar sus disposiciones.

En ese contexto, la reforma aprobada en 2011 al artículo 29 constitucional da respuesta a ese compromiso y, el propósito de esta iniciativa robustece su aplicación. Por ello, en esta propuesta se atiende a las prevenciones internacionales señaladas, así como a los principios de interpretación como los de Siracusa, Bangalore y Limburgo.

## **VI. El contenido de esta iniciativa**

Esta iniciativa propone, por una parte, la emisión de la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restric-

ción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías y, por otra parte, la reforma del inciso 1 del artículo 5° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efectos prácticos, me permito exponer primero el contenido de la propuesta de reforma al artículo 5° de la citada legislación orgánica. Ésta tiene que ver con la necesidad de incluir en ese dispositivo, que refiere los casos en que las Cámaras del Congreso de la Unión se reunirán en sesión conjunta, al artículo 29 constitucional.

Lo anterior a efecto de que las Cámaras del Congreso puedan celebrar ese tipo de sesión en los casos que prevé el artículo 29, es decir, para aprobar la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como también el otorgamiento de autorizaciones y facultades extraordinarias.

En otras palabras, aquél artículo 5o. no contempla como supuesto para celebrar sesiones conjuntas de las Cámaras, los supuestos a que alude el artículo 29 constitucional. Así entonces, la consecuencia de esa situación es que la aprobación del Congreso a la solicitud de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías y del otorgamiento de facultades extraordinarias, deberá hacerse en forma sucesiva en cada una de las Cámaras, y esto, sin duda, dilataría el procedimiento que se estima debe ser tramitado con la urgencia que la situación o estado de emergencia requiera.

Ahora bien por cuanto hace a la propuesta de la citada Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías, la misma se integra por cinco capítulos y, algunos de éstos por secciones en las que se sistematizan las disposiciones que habrán de regular los supuestos contenidos en el artículo 29 de nuestra ley fundamental.

En el Capítulo Primero, denominado *Disposiciones Generales*, se determina sobre la naturaleza reglamentaria de la ley, su objeto y su ámbito espacial de validez. Además, se establece que las disposiciones de la ley son de orden e interés público. Se incluye también en este capítulo, un glosario de términos empleados a lo largo del texto del ordenamiento, con el propósito de circunscribir las referencias específicas contenidas en instrumentos nacionales e internacionales aplicables a la materia, así como para facilitar su comprensión.

En el Capítulo Segundo se definen las autoridades a las que corresponderá la aplicación de la ley y, se consignan las facultades que a cada una de ellas corresponderá ejercer en la materia.

En el Capítulo Tercero referente a los estados de excepción, se determinan las situaciones que posibilitan la adopción del estado de excepción relativo a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías y, se definen las bases a partir de las cuales se decretará la medida de restricción o suspensión, siguiendo las pautas señaladas por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Capítulo Cuarto, que se divide en dos secciones, se contienen las disposiciones que regulan la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías propiamente dicho; entre ellas precisa sobre el contenido que habrá de satisfacer la iniciativa que el Presidente presente para la emisión del decreto de suspensión, así como los efectos que tendrán las determinaciones que él emita en uso de las facultades extraordinarias que le sean conferidas.

En la primera sección de este cuarto capítulo, se determinan con claridad los límites que tendrán los decretos de suspensión y sus efectos. Se alude también a los casos en que procederá la prórroga del plazo por el cual habrán de aplicarse.

En la segunda sección de ese capítulo se define el procedimiento a que habrá de sujetarse toda restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías. Entre las disposiciones que se incluyen en este apartado se estima conveniente referir aquella por la que se precisa que el acuerdo que tenga el Presidente de la República con los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, se tomará por mayoría simple de votos. Esto se sigue en razón de que, si bien el texto del artículo 29 constitucional determina que [...] *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[...] podrá restringir o suspender [...]* puede inferirse que ese acuerdo debe tomarse por unanimidad de votos, sin embargo es claro que ante una situación que pone en grave peligro o conflicto a la sociedad, tal votación calificada podría entorpecer la adopción de las medidas para hacer frente de manera rápida y fácil a las situaciones que

generan aquéllas, por lo que se estima que, en congruencia con la finalidad que se persigue con la medida que se adopte, resulta conveniente, ante la falta de claridad de citado precepto, que el acuerdo de los titulares de las Secretarías y de la Procuraduría General de la República con el Presidente se tome por mayoría de votos y, en caso de empate, éste resuelva en definitiva. En suma, esta propuesta responde al interés de garantizar la eficacia la referida norma constitucional.

En esta sección se prevé además la intervención que en el procedimiento corresponderá al Congreso de la Unión, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso del primero destaca su participación en dos grandes momentos: la aprobación de la solicitud para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías y, la aprobación del decreto de suspensión y el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias.

Asimismo, se determina dentro del procedimiento la notificación que habrá de realizar el Presidente de la adopción del estado de excepción, a organismos internacionales.

Finalmente, en el quinto capítulo se señalan los supuestos en que se incurrirá en infracción a las disposiciones de la ley y las sanciones que, por tal motivo, serán aplicadas a quienes se hagan acreedores a las mismas.

## VII. Una última consideración

### La jurisdicción militar

Finalmente, cabe este espacio para anotar que la Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de que *en un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de los intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares*<sup>27</sup>. Por eso, en la presente iniciativa se determina textualmente que *en ningún caso ni por ningún motivo los civiles podrán ser investigados o juzgados por las autoridades militares, ni sometidos a su jurisdicción*.

Señoras Diputadas y Señores Diputados, tenemos frente a nosotros la responsabilidad de establecer esquemas y mecanismos que salvaguarden las prerrogativas inherentes a la dignidad de las personas bajo esquemas de efectividad.

Más allá de los discursos debemos actuar para promover condiciones que posibiliten el desarrollo de la personalidad de cada individuo, a fin de que puedan acceder a mejores condiciones de vida y a mayores niveles de bienestar.

Nuestra tarea legislativa está llamada ahora a dotar a México de una ley que regule la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos humanos ante situaciones en las que se ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad.

Con la emisión de esa ley subsanaremos un vacío legal y podremos asegurar a quienes habitan México que, ante aquellas situaciones que pongan en grave riesgo a la sociedad, los órganos gubernamentales deberán actuar apegados a derecho, en un marco de legalidad que tiene como fin garantizar el mantenimiento del orden jurídico del país y por ende, el ejercicio de los Derechos Humanos de todas y todos.

Compañeras y compañeros legisladores, por los motivos ante Ustedes expuestos, me permito presentar la siguiente iniciativa por la que se **reforma** el inciso 1 del artículo 5° de la Ley Orgánica del Congreso y se **emite** la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías, en los términos siguientes:

**Artículo Primero.** Se **reforma** el inciso 1 del artículo 5° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 5o.

1. El Congreso se reunirá en sesión conjunta de las Cámaras para tratar los asuntos que previenen los artículos 29, 69, 84, 85, 86 y 87 de la Constitución, así como para celebrar sesiones solemnes.

2. ...

**Artículo Segundo.** Se **emite** la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías, del tenor siguiente:

**Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia**

## **de Restricción o Suspensión del Ejercicio de Derechos y Garantías**

### **Capítulo Primero Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías que reconoce, con excepción de aquéllos que la misma señala.

Tiene por objeto determinar las medidas y los mecanismos que deberá emplear el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la presencia de un estado de excepción que altere la normalidad de la vida nacional o la de los estados o municipios del país en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en cuyo caso 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.

Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés general y deberán observarse en todo el territorio nacional.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. Catálogo Intangible: El conjunto de derechos humanos enunciados en el artículo 29 de la Constitución General, cuyo ejercicio y garantías no podrán ser objeto de restricción o suspensión en ningún caso, ni por ningún motivo.

II. Civiles: Las personas que no formen parte o pertenezcan a las Fuerzas Armadas del país.

III. Congreso de la Unión: La referencia a las Cámara de Diputados y a la de Senadores.

IV. Constitución General: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Decreto de suspensión: El ordenamiento legal que precisa sobre las prevenciones generales que habrán de regir la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías en el país o en el lugar que se determi-

ne. En el mismo deberán relacionarse los derechos y garantías que se restrinjan o suspendan. Estas prevenciones tendrán vigencia temporal por lo que regirán por el tiempo que se autorice, a fin de hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación que las motive

VI. Derechos: los derechos humanos reconocidos por la Constitución General, así como los previstos en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

VII. Estado de excepción: La medida de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías motivada por las causas a que se refiere esta ley.

VIII. Facultades extraordinarias: Aquellas que se confieren por el Congreso de la Unión al Presidente con relación a lo previsto en los artículos 73, fracciones V, VII a XXV, XXIX y XXIX- C a XXIX-M, 74, fracción IV y 76, fracciones II a VI del Constitución General.

IX. Fuerzas Armadas: El Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales.

X. Garantías judiciales indispensables: La referencia al juicio de amparo, así como a las garantías del debido proceso.

XI. Ley marcial: El ordenamiento que regula el estado de excepción derivado de invasión, guerra u ocupación militar. En ese caso, se atenderá a lo previsto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XII. Presidente: El titular del Poder Ejecutivo Federal.

XIII. Proclamación: El acto mediante el cual el Presidente da a conocer a la población, a través de la dependencia a la que compete la atención de los asuntos de política interior, la existencia de una situación que pone en grave riesgo a aquélla. Este acto se verificará antes de que fuere adoptada la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

XIV. Restricción de derechos o garantías: la medida a partir de la cual se limita, en los términos previstos por esta ley, el goce y ejercicio de derechos humanos o sus garantías, con excepción de los que expresamente determina la Constitución General.

XV. Seguridad Nacional: las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en los casos a que se refiere la ley de la materia.

XVI. Suspensión de derechos o garantías: la medida a partir de la cual se interrumpe, en los términos previstos en esta ley, el goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General, con excepción de los que la misma determina y sus garantías.

**Artículo 3.** Queda prohibida la aplicación, adopción o implementación de las medidas previstas en esta ley de manera arbitraria e irrazonable, así como por cuestiones de discriminación política.

## Capítulo Segundo

### Las autoridades competentes

**Artículo 4.** La aplicación de las disposiciones previstas en esta ley corresponderá, en sus respectivos ámbitos de competencia, a:

I. El Presidente.

II. El Congreso de la Unión.

III. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

IV. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

V. Los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, en los términos previstos por esta ley.

**Artículo 5.** Corresponderá al Presidente el ejercicio de las facultades siguientes:

I. Hacer del conocimiento de la población la existencia o presencia de una situación excepcional que, por sus implicaciones o características ponen a la sociedad en grave peligro o conflicto. Esta proclamación la efectuará por sí pero podrá delegarla en el titular de la dependencia a la que compete la atención de la política interior del país.

II. Restringir o suspender, en los términos previstos por la Constitución General y esta ley, el ejercicio de derechos y garantías, previo acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la

República y con aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente.

El acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República se tomará por mayoría de votos. En caso de empate, el Presidente resolverá en definitiva.

El acuerdo correspondiente se hará costar en un acta circunstanciada que será levantada por el titular de la Secretaría de Estado a la que compete la atención de la política interior del país.

El acta a deberá contener:

- a. Un registro de asistencia.
- b. El orden del día acordado para el desarrollo de la reunión a la que haya convocado el Presidente de la República para determinar sobre la restricción o suspensión de derechos.
- c. Una relación de antecedentes sobre la situación o situaciones planteadas por el Titular del Ejecutivo.
- d. La referencia a los argumentos y planteamientos formulados durante la reunión.
- e. Los acuerdos a que se llegó en la reunión.
- f. El sentido de las votaciones correspondientes.
- g. Las firmas de quienes hayan intervenido en la reunión.

III. Solicitar ante el Congreso de la Unión o, en su caso, ante la Comisión Permanente, la aprobación de la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías que fueren necesarias para hacer frente a la situación que genere el estado de excepción.

A dicha solicitud deberá acompañarse el acta a que se refiere al inciso anterior, así como la iniciativa de decreto de suspensión.

IV. Elaborar y presentar ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Marcial en los casos que determina la presente ley.

V. Someter al Congreso de la Unión la autorización para prorrogar la vigencia del decreto de suspensión, así como para el otorgamiento de facultades extraordinarias adicionales o la modificación de las que le hubiere otorgado en el decreto de suspensión correspondiente.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Presidente presentará ante el Congreso de la Unión la iniciativa correspondiente que deberá formularse de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de esta ley.

VI. Emitir, con base en las facultades extraordinarias que le hayan sido otorgadas, los decretos u otras disposiciones que resulten necesarios para hacer frente a las situaciones que motivaron el estado de excepción.

VII. Atender los pronunciamientos que formule la Suprema Corte de Justicia sobre la constitucionalidad y validez de los decretos que emita.

VIII. Adoptar las medidas y mecanismos necesarios para garantizar a las personas el ejercicio de los derechos que integran el Catálogo Intangible.

IX. Asumir la jefatura directa de todos los servidores públicos que participen en la ejecución u operación de las acciones y medidas que se implementen para hacer frente a la situación que motive el estado de excepción.

X. Disponer, en los términos en que sea autorizado por el Congreso de la Unión, de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros necesarios para llevar a cabo las medidas y acciones para hacer frente a las situaciones que motivaron el estado de excepción.

XI. Dar cuenta al Congreso de la Unión de manera mensual o, antes si así fuere necesario, del ejercicio de las facultades extraordinarias que se le hayan otorgado, así como de la disposición y aplicación de los recursos a que se refiere la fracción anterior.

XII. Supervisar que los elementos que integran las Fuerzas Armadas realicen las tareas a su cargo en estricto apego a la legalidad y respeto a los Derechos Humanos que integran el Catálogo Intangible y de aquellos cuyo ejercicio no haya sido restringido o suspendido.

XIII. Colaborar con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando así ésta se lo solicite para cumplir con las responsabilidades a su cargo.

XIV. Las demás que le confiera la Constitución General, esta ley y los decretos de suspensión respectivos.

**Artículo 6.** Corresponderá al Congreso de la Unión el ejercicio de las facultades siguientes:

I. Aprobar o no, en sesión conjunta y por mayoría simple, la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías que someta a su consideración el Presidente.

De la aprobación de la solicitud se informará de inmediato al Presidente, a efecto de que éste decrete la restricción o suspensión correspondiente.

En caso de no aprobarse la restricción o suspensión en el ejercicio de derechos y garantías, se comunicará de inmediato al Presidente dicha determinación, a efecto de que éste suspenda la ejecución y aplicación de las medidas que haya implementado hasta ese momento.

II. Analizar, discutir y, en su caso, aprobar en sesión conjunta secreta y como asunto de urgente resolución, la iniciativa de decreto de suspensión que le haya remitido el Presidente, a fin de determinar las prevenciones generales que habrán de regular la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como el otorgamiento de autorizaciones y facultades extraordinarias.

III. Otorgar por mayoría simple su aprobación o, en su caso, rechazo a la iniciativa de decreto de suspensión correspondiente.

En caso de rechazar el proyecto, comunicará de inmediato al Presidente los motivos de la negativa y, en su caso, le propondrá las modificaciones que estime convenientes.

IV. Otorgar al Presidente las autorizaciones y facultades extraordinarias de carácter temporal que aquél requiera para hacer frente a la situación que generó el estado de excepción y la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

En ningún caso el otorgamiento de facultades extraordinarias deberá implicar el quebrantamiento del orden constitucional.

El Congreso tendrá en todo tiempo la facultad de modificar o limitar, con la aprobación de la mayoría simple, las autorizaciones y facultades extraordinarias que haya

otorgado al Presidente, así como dar término a la vigencia y los efectos del decreto de suspensión.

V. Decretar el fin de la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías de que se trate.

VI. Las demás que le confiera la Constitución General, esta ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 7.** La Comisión Permanente del Congreso de la Unión podrá aprobar la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, pero tratándose del otorgamiento al Presidente de autorizaciones y facultades extraordinarias, convocará de inmediato al Congreso de la Unión para que las acuerde.

**Artículo 8.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación revisará de oficio los decretos que sean emitidos por el Presidente durante la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, a fin de pronunciarse con la mayor prontitud, por mayoría de votos de los ministros, sobre su constitucionalidad y validez.

De igual modo tendrá a su cargo vigilar que los tribunales federales aseguren a las personas el acceso a las garantías judiciales indispensables para proteger los derechos a que se refiere el Catalogo Intangible, así como de aquellos cuyo ejercicio no haya sido objeto de restricción o suspensión.

**Artículo 9.** Por ningún motivo o causa podrá suspenderse el acceso a las garantías judiciales indispensables para asegurar el goce y ejercicio de los derechos que conforman el Catalogo Intangible, ni de aquellos otros cuyo ejercicio no haya sido objeto de restricción o suspensión.

### Capítulo Tercero

#### Prevenciones Generales a los estados de excepción

**Artículo 10.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, podrá decretarse, en los términos que disponen el artículo 29 de la Constitución General y esta ley, un estado de excepción tendiente a asegurar, el goce y ejercicio de los Derechos Humanos, sus garantías y el Estado de Derecho, a partir de la restricción o suspensión en el ejercicio de los derechos y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a dichas situaciones.

El estado de excepción que se decreta posibilitará la adopción de medidas extraordinarias, generalizadas, temporales y determinadas en el decreto de suspensión que se emita para enfrentar aquellas situaciones capaces de provocar un daño actual e inminente, y restablecer las condiciones de normalidad y gobernabilidad democrática.

**Artículo 11.** Para adoptar proporcionalmente la medida de excepción a que se refiere el artículo que antecede, deberá ponderarse objetiva y razonablemente el carácter, intensidad, profundidad y particular contexto de las situaciones que puedan generar un grave peligro o conflicto para la sociedad, así como a la integridad de sus miembros.

En todo caso, deberá ponderarse, así mismo, el grado de afectación a la seguridad nacional cuando se trate de proteger la existencia de la Nación, su integridad territorial o su independencia política o se trate de evitar la violación sistemática o grave de los Derechos Humanos.

**Artículo 12.** Ante la presencia de una invasión, guerra u ocupación militar o cualquiera otra situación de conflicto armado, internos y externos, nacionales o internacionales, podrá decretarse la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

**Artículo 13.** En situaciones de conflicto armado no internacional, no podrá restringirse o suspenderse el ejercicio del derecho a ser juzgado por tribunales que garanticen su independencia e imparcialidad, así como las formalidades del debido proceso.

**Artículo 14.** En ningún caso ni por ningún motivo los civiles podrán ser investigados o juzgados por las autoridades militares, ni sometidos a su jurisdicción.

**Artículo 15.** Para efectos de esta ley se considerarán como situaciones que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto, las siguientes:

I. Las situaciones económicas que por su gravedad e impacto social generen alteraciones del orden público. No obstante, las dificultades económicas por sí solas no justificarán las medidas autorizadas en esta ley.

II. Las situaciones derivadas de calamidades o catástrofes públicas originadas por fenómenos naturales o casos fortuitos tales como terremotos, inundaciones, ciclones, incendios, accidentes nucleares o bacteriológicos, o

riesgos sanitarios que afecten o puedan inminentemente afectar la salud de la población.

**Artículo 16.** Durante un estado de excepción las disposiciones de la Constitución General no perderán su plena vigencia; prevalecerá como ley suprema de la Nación y, respecto a su inviolabilidad se estará a lo dispuesto por el artículo 136 de la misma.

#### **Capítulo Cuarto** **La restricción o suspensión del** **ejercicio de los derechos y garantías**

**Artículo 17.** El Presidente, atendiendo a las circunstancias de cada situación y al grado de afectación de la misma, podrá restringir o suspender el ejercicio de los derechos y las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a las situaciones a que se refieren el artículo 29 de la Constitución General y esta ley. Para ese efecto deberá contar con el acuerdo de los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, así como con la aprobación del Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido.

Previo a la restricción o suspensión a que se refiere el párrafo anterior, el Presidente, en los términos que señala esta ley, procederá a proclamar sobre la situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Para ese efecto, podrá instruir al titular de la dependencia federal a la que corresponda la atención de la política interior para que, de manera oficial, comunique a la población sobre la situación de riesgo, las circunstancias generadas por aquella, el espacio territorial que la sufre, las medidas a tomar y las disposiciones legales que también se afectan.

**Artículo 18.** La regulación de la restricción o suspensión de derechos y garantías en todo el territorio del país o en lugar definido, así como el otorgamiento de autorizaciones, facultades extraordinarias y la determinación de las medidas que hayan de aplicarse, se contendrán en un decreto de suspensión de carácter general que, a propuesta del Presidente, será aprobado en los términos previstos por esta ley, por el Congreso de la Unión.

El decreto de suspensión que se emita deberá estar debidamente fundado y motivado y sus disposiciones deberán ser proporcionales y de carácter temporal para hacer frente al peligro y las situaciones que generen el estado de excepción.

**Artículo 19.** El Presidente para la emisión de los decretos u otras disposiciones que formule en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le confieran, deberá considerar las prevenciones contenidas en los tratados internacionales de Derechos Humanos de los que fuere parte el Estado Mexicano, así como, en su caso, de aquellos que integren el Derecho Internacional Humanitario.

En ningún caso, ni por ningún motivo podrán suspenderse los derechos humanos a que se refiere el Catálogo Intangible, ni sus garantías, aun cuando se trate de un estado de excepción que obligue la emisión y aplicación de una Ley Marcial.

**Artículo 20.** Los decretos u otras disposiciones que en uso de sus facultades extraordinarias emita el Presidente suspenderán la vigencia de las leyes, reglamentos, decretos u otros ordenamientos de carácter general cuyos preceptos sean incompatibles con los previstos en aquéllos. En todo caso, no suspenderán su vigencia los que tutelen los derechos que integran el Catálogo Intangible, o los que no hubieren sido objeto de restricción o suspensión, ni los que determinen sus garantías.

Tan luego se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, todos los ordenamientos recobrarán su plena vigencia, y las medidas legales y administrativas adoptadas en el estado de excepción quedarán sin efecto de forma inmediata.

**Artículo 21.** La iniciativa de decreto de suspensión que someta el Presidente ante el Congreso de la Unión deberá contener:

- I. Las causas que la motivan considerando los hechos o situaciones que pongan en grave peligro o conflicto a la sociedad.
- II. Los fundamentos legales que garanticen su estricta legalidad.
- III. Los objetivos que se persiguen con su emisión, así como las acciones y estrategias generales para hacer frente a aquellas situaciones.
- IV. La determinación de las autorizaciones y facultades extraordinarias que requiera le sean otorgadas para hacer frente al estado de excepción.

V. Las prevenciones generales que habrán de aplicarse durante la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.

VI. La relación de los derechos cuyo ejercicio habrá de restringirse o suspenderse y las garantías correspondientes.

VII. La precisión de los ordenamientos legales cuya vigencia y plena obligatoriedad quedará suspendida.

VIII. La determinación del tiempo durante el cual se mantendrá la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

IX. La precisión del territorio en el que habrá de restringirse o suspenderse el ejercicio de derechos y garantías.

X. Las autoridades que intervendrán, definiendo sus ámbitos de competencia y atribuciones generales.

XI. Los demás elementos que sean necesarios para su cumplimiento.

En la formulación de la iniciativa de decreto de suspensión deberán observarse invariablemente los principios de legalidad, racionalidad y no discriminación. Una vez aprobado se le dará publicidad en los términos que determina esta ley.

A la iniciativa de decreto de suspensión que formule el Presidente, tratándose del estado de excepción derivado de una invasión, guerra u ocupación militar, se acompañará la iniciativa de la Ley Marcial correspondiente.

### Sección Primera

#### Los límites de los decretos de suspensión

**Artículo 22.** La restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías será de carácter general dentro del territorio que determine el decreto de suspensión, sin que pueda contraerse a determinada persona.

**Artículo 23.** Las disposiciones contenidas en los decretos de suspensión regirán durante el tiempo que los mismos determinen, por lo que su vigencia y efectos cesarán cuando se cumpla el plazo correspondiente.

En los casos en que fuere necesario porque persistan las situaciones que motivaron el estado de excepción, podrá prorrogarse en los términos previstos por esta ley la vigencia del decreto de suspensión

La prórroga o prorrogas que se autoricen se otorgarán hasta por el tiempo que solicite el Presidente, siempre que lo justifique ante el Congreso de la Unión.

**Artículo 24.** Podrá extenderse la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías sobre otros diferentes a los contenidos en un decreto de suspensión, o ampliarse el ámbito espacial de validez de dicho ordenamiento, previa autorización en ambos casos del Congreso de la Unión.

**Artículo 25.** Para prorrogar la vigencia del decreto de suspensión, o para incluir en él nuevos derechos y garantías para que sean objeto de restricción o suspensión, así como para, en su caso, ampliar su ámbito de aplicación territorial, el Presidente deberá someter al Congreso de la Unión la solicitud respectiva, motivando las causas que la generen.

**Artículo 26.** Cesarán la vigencia y efectos de los decretos de suspensión cuando:

- I. El Presidente declare restablecido el estado de normalidad.
- II. El Congreso de la Unión determine, en los términos previstos en esta ley, su fin.

## Sección Segunda

### Procedimiento para decretar la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías

**Artículo 27.** Ante la presencia real o inminente verificación de una invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente convocará a los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, con carácter urgente, para que en reunión acuerden su conformidad o no con la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

El acuerdo correspondiente se hará costar en el acta que para tal efecto se levante por duplicado. Dicho documento deberá ser firmado por todos los asistentes a la reunión. Un

tanto del acta se acompañará a la solicitud de aprobación que presente el Presidente ante el Congreso de la Unión o, en su caso, ante la Comisión Permanente.

En la reunión el Presidente hará del conocimiento de los referidos servidores públicos, los términos en que aparezca elaborada la iniciativa de decreto de suspensión que habrá de presentar ante el Congreso de la Unión para regular la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

**Artículo 28.** El Presidente, de acuerdo con los funcionarios públicos a que se refiere el artículo anterior, según se haga constar en el acta respectiva, presentará ante el Congreso de la Unión o, en su caso, ante la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, con el carácter de reservada, la solicitud de aprobación de la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como la iniciativa del decreto de suspensión correspondiente.

Asimismo, justificará las medidas ordinarias que hubiere aplicado desde que se generaron las situaciones que ponen en peligro o riesgo a la población, hasta la presentación de la referida iniciativa.

Si la restricción o suspensión tuviere lugar cuando el Congreso de la Unión se encontrare en receso, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato para que acuerde sobre el otorgamiento de autorizaciones y facultades extraordinarias.

**Artículo 29.** El Congreso de la Unión tan pronto reciba la solicitud de aprobación de la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como la iniciativa de decreto de suspensión, en sesión conjunta y secreta las analizará como asunto de urgente resolución y, a la brevedad posible, otorgará su aprobación o, fundada y motivadamente, su negativa, caso éste en el cual podrá formular al Presidente las modificaciones que estime procedentes.

**Artículo 30.** De ser aprobada la solicitud, así como el decreto de suspensión, el Presidente decretará, dentro de los tres días siguientes, la restricción o suspensión correspondiente, misma que hará del conocimiento público. Asimismo, promulgará el decreto respectivo y dentro de ese mismo plazo lo mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación, así como en los medios de comunicación que determine el propio decreto de suspensión.

**Artículo 31.** Tan pronto se autorice la medida de excepción el Presidente, por conducto de los titulares de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, notificará oficialmente a los Secretarios Generales de la Organización de las Naciones Unidas, así como de la Organización de los Estados Americanos, sobre las situaciones que pongan en grave riesgo o conflicto a la población, el decreto por el cual se haya restringido o suspendido el ejercicio de derechos y garantías, así como el decreto de suspensión correspondiente. Además, informará sobre las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que hayan sido restringidas o suspendidas.

De igual manera hará del conocimiento de dichos organismos internacionales, la fecha efectiva de imposición del estado de excepción, así como de la terminación del mismo.

### Capítulo Quinto Responsabilidades y sanciones

**Artículo 32.** Toda persona sujeta a las prevenciones contenidas en la presente ley o las establecidas en las prevenciones generales que se emitan conforme a la misma, deberán observarlas en los términos que les correspondan. En caso de incumplimiento o, cuando con su actuación se interfiera la adopción o ejecución de las medidas y acciones previstas en los instrumentos legales aplicables, se impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y multa de entre cien a trescientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito.

**Artículo 33.** Los servidores públicos federales, estatales y municipales, deberán observar y cumplir con las prevenciones a que se refiere el artículo que antecede. En caso de incumplimiento se les aplicará una pena de entre cuatro y diez años de prisión y multa de entre cien a quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

**Artículo 34.** Los servidores públicos federales, estatales y municipales, a que se refiere el artículo 111 de la Constitución General deberán observar y cumplir con las prevenciones a que se refiere el artículo 32 de esta ley, así como atender, cumplir y ejecutar en la esfera de sus facultades las responsabilidades que, en el marco de la restricción del ejercicio de derechos y garantías, les corresponda. En caso

de incumplimiento se les aplicará una pena de entre cinco y cuarenta años de prisión y multa de entre mil a diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito e inhabilitación permanente para desempeñar otro cargo o comisión públicos. Lo anterior sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones administrativas que correspondan.

**Artículo 35.** La aplicación de sanciones a los integrantes de las Fuerzas Armadas se sujetará a las prevenciones que determine la legislación aplicable al fuero militar.

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

#### Notas:

1. Aun cuando inicialmente se incorporan al texto de la Constitución General de la República como garantías individuales.
2. Esto se desprende del artículo 1º constitucional que posibilita admitir o reconocer derechos en beneficio de la libertad y dignidad humana de las personas.
3. Nota disponible en Internet en la siguiente dirección: <http://www.informador.com.mx/primera/2011/298541/6/elogia-onu-promulgacion-de-reforma-en-derechos-humanos-en-mexico.htm>
4. Nota disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185587.html>
5. Nota disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/10/lacndh-destaca-la-ampliacion-de-derechos-con-una-reforma-constitucional>
6. Lo anterior en armonización con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
7. Cuyo primer párrafo determina, como se anotó en el Preámbulo de esta iniciativa, *que el ejercicio de los derechos y las garantías para su protección no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma fundamental permite.*

8. Conviene apuntar que la naturaleza del Derecho Internacional es vinculante para los Estados, de manera que éstos deben ajustar su normatividad interna con arreglo a las prevenciones del mismo, principalmente en el tema que aborda esta iniciativa.

9. En México se suspendieron «las garantías individuales» con motivo de la participación de México en la segunda guerra mundial. El decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 1942.

10. El artículo 49 constitucional determina que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, *salvo el caso de facultades extraordinarias* [otorgadas] al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

11. En Roma (500 a.C.), ante situaciones de crisis graves, el senado confería a una persona –designada como Dictador– poderes extraordinarios hasta por seis meses, tendientes a hacer frente a esas situaciones de emergencia y restablecer las condiciones de normalidad. La dictadura romana es una de las primeras instituciones de excepción conocidas. En Grecia los poderes especiales se conferían a un Tirano. Sin embargo, entre ambas figuras existían importantes diferencias, la principal, que en el sistema griego los poderes extraordinarios no traían consigo la suspensión temporal del orden legal ordinario.

12. En el Derecho anglosajón aparece el «Habeas Corpus Suspension Acts o Suspension of Habeas Corpus Acts» que suspendía la garantía de libertad individual. Surgen también los «Comisionados del Rey» en la Monarquía Inglesa, así como las «Dictaduras Comisariales o Militares Soberanas» en Inglaterra. En 1714 aparece la ley marcial inglesa conocida como «Riot Act» a partir de la cual los tribunales militares ejercían facultades legislativas, ejecutivas e incluso jurisdiccionales. En este caso, se justificaba el empleo de la fuerza armada para disolver reuniones o manifestaciones de personas. En España se adoptó (1774) la «Pragmática de Carlos III» con características de ley marcial. Más adelante (1789) los constituyentes franceses incorporaron el «Riot Act» inglés en su legislación con la denominación de «loi martiale» que se aplicó en París y sus alrededores contra reuniones públicas y desordenes generados por el desabasto de productos básicos; de esa manera se legalizó la intervención de la fuerza armada. Esta institución se asimiló, aunque con ciertas atenuaciones, al «toque de queda» y fue anulada con la Constitución Francesa de 1793. Otra figura francesa para la protección extraordinaria del Estado fue la «patrie en danger» o patria en peligro (1792) frente a situaciones de invasión extranjera

13. Que se designa como «antiguo régimen».

14. En el Prólogo del texto “Los Derechos Humanos y los estados de excepción” de Leandro Despouy. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1999. 1ª Edición.

15. Se trata de casos como invasión del territorio, amenazas reales contra la independencia del Estado, rebelión, guerra o graves acontecimientos naturales, por citar algunos.

16. Hay quienes consideran al ordenamiento jurídico como un sistema compuesto por normas que mantienen cohesión, sinergia y equilibrio entre ellas, en aras de alcanzar la justicia y promover un estado de orden, estabilidad y armonía para la población, que es precisamente lo que se tiene por normalidad. Bajo esa perspectiva, el Derecho no sólo se proclama como «orden», sino que lo hace efectivo mediante sus jerarquías, procedimientos y principios. Entonces, lo anormal es por definición exceptivo y, como tal, es tratado por el Derecho. Bajo esa perspectiva, al quebrantarse un estado de normalidad, se genera una crisis en el sistema que debe enfrentarse; aparecen así los «estados de necesidad» o los «estados de excepción» y, es ahí precisamente, donde el ordenamiento jurídico autoriza la suspensión del ejercicio de derechos y garantías, así como la emisión de normas de carácter temporal. Se trata entonces de mantener la coherencia del sistema [...] sorteando las contingencias extraordinarias. Para mayor referencia puede consultarse el texto Crisis Sistémicas, Situaciones-Límite y Estado de Necesidad de Luis Roberto Wiesner Morales. Boletín No. 8 del Instituto de Estudios Constitucionales. Escuela de Derecho. Universidad Sergio Arboleda. Primera edición, 2007. Bogotá, D.C. Disponible en [http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios\\_constitucionales/boletines/boletin\\_8.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/estudios_constitucionales/boletines/boletin_8.pdf) Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2012.

17. Florentín Meléndez. Los Derechos Fundamentales en los Estados de Excepción según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid España. 1997. Disponible en <http://eprints.ucm.es/2213/>. Fecha de consulta 14 de noviembre de 2012.

18. Se trata de que la reacción del estado este plenamente anticipada en la norma.

19. Leandro Despouy “Los Derechos Humanos y los estados de excepción”. Instituto de Investigaciones Jurídica. 1999. 1ª Edición.

20. En consecuencia lógica, no puede hacerse uso de medidas extraordinarias en ningún otro caso o situación que enfrente un Estado.

21. Aunque los instrumentos internacionales no las precisan expresamente como causas de los estados de excepción, pero tampoco las excluyen.

22. Manuel García Pelayo. Derecho Constitucional Comparado. Ediciones de la Revista de Occidente. Madrid, España. 1957.

23. O de notificación.

24. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho Humanitario reconocen las siguientes garantías del debido proceso: el principio de legalidad, el Derecho a ser juzgado por tribunales competentes, independientes e imparciales, el Derecho al Juez natural, el Derecho al Juez predeterminado por la ley, el Derecho de igualdad ante la ley y ante los tribunales de justicia, el Derecho de acceso a los tribunales de justicia, el Derecho de acceso a la jurisdicción, el Derecho de protección judicial, el Derecho a la tutela judicial efectiva; el principio de irretroactividad de la ley penal, el Derecho a la publicidad del proceso penal, el Derecho a disponer de un juicio público, el Derecho a no ser enjuiciado dos veces por la misma causa, el Derecho a no ser detenido ni desterrado arbitrariamente, el Derecho de protección contra la detención ilegal y arbitraria, el Derecho de los detenidos a ser informados de manera inmediata y comprensible de sus derechos y de los motivos de la detención, el Derecho de las personas detenidas a ser remitidas de manera inmediata y dentro del plazo señalado por las leyes a disposición de un juez o tribunal de justicia competente, el Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable, el Derecho de audiencia o garantía de audiencia, el Derecho a disponer de un recurso efectivo y rápido ante los tribunales

superiores, que lo ampare contra actos de la autoridad que violen sus derechos fundamentales, el Derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad, Derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, el Derecho a la defensa y a la asistencia letrada; el principio de la presunción de inocencia, el Derecho a no ser encarcelado por deudas o por incumplimiento de obligaciones pecuniarias o contractuales, el Derecho a ser asistido gratuitamente por un intérprete o traductor en el proceso penal, el Derecho del imputado a estar presente en el juicio respectivo y a que durante la realización de un acto procesal no se impida su libre movilidad, el Derecho a interrogar testigos. Derecho de aportar o presentar pruebas en el juicio, el Derecho a solicitar la práctica de diligencias judiciales; el principio de la responsabilidad penal Individual, el Derecho a que la pena no trascienda de la persona del delincuente, el Derecho de los condenados a ser informados al momento de la condena de sus derechos a interponer recursos judiciales y de otro tipo, y a ser informados de los plazos para ejercer tales derechos, el Derecho a gozar de indemnización por error judicial, el Derecho a obtener reparación en casos de detención ilegal, el Derecho de los menores de edad procesados por delitos, a un tratamiento judicial especial y a ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible, el Derecho de los menores de 18 años, de las personas mayores de 70 años y de las mujeres embarazadas o madres de menores de corta edad a estar protegidos contra la pena de muerte.

25. Ese mismo dispositivo señala puntualmente los derechos cuyo ejercicio no puede ser limitado: a la vida, a no sufrir tortura o penas crueles, no ser objeto de esclavitud y servidumbre, a no ser encarcelados por deudas de carácter civil, a la no retroactividad de normas penales, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la libertad de pensamiento y religión.

26. Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención señala derechos que no pueden ser objeto de suspensión y, a diferencia de aquel agrega: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la integridad personal, el principio de legalidad y de retroactividad, la protección a la familia, el derecho al nombre), los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad) y los derechos políticos; especificando que tampoco lo serán las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

27. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción PRELIMINAR, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 197 y 198.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.—  
Diputada Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, de Derechos Humanos, y de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que adiciona un segundo párrafo a la fracción II del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por Ricardo Monreal Ávila, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los proponentes, Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la frac-

ción II del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

El Estado nacional es el encargado de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de los gobernados a través de medios legislativos y administrativos que impulsen políticas que favorezcan la protección de los derechos ciudadanos. De lo contrario, el Estado fallaría en una de sus tareas esenciales.

Tristemente, en la historia del país hemos observado que el Estado, lejos de garantizar la integridad de los ciudadanos, ha establecido políticas oscuras que atentaron contra los derechos que ha jurado proteger.

En los años de la llamada “guerra sucia” (1965-1982), el Estado mexicano implantó una violenta política tendente a eliminar y mermar las filas de opositores y ciudadanos considerados subversivos. En tan oscuro periodo de la historia nacional, las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y la tortura fueron instrumentos utilizados por un Estado totalitario contra la población que suponía defender.

De dicho periodo, infinidad de testimonios señalan el uso sistemático de la tortura por el Estado: éste implantó una política pública violatoria de derechos humanos con absoluta impunidad, pues incluso hoy no existe un solo funcionario o servidor público sancionado por su actuar durante ese lapso.

Con motivo del mediano reconocimiento del Estado de este oscuro periodo en la vida nacional, la nación suscribió la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, instrumentos internacionales que entraron en vigor en el país en 1987, conteniendo entre las disposiciones aplicables la obligación general del Estado de erradicar esta práctica y la definición clara de lo que ha de entenderse como *tortura*.

No obstante la vinculatoriedad de los tratados citados, no hay un cumplimiento del Estado con las obligaciones contraídas desde 1987, y en los últimos 5 años del sexenio pasado (2007-2012) con motivo de la aplicación de la fallida estrategia de seguridad en la que se desplegaron 30 mil policías federales y 50 mil militares que cumplen con funciones policiales en todo el país, los indicios (se habla de in-

dicios debido a la completa ausencia de cifras consolidadas respecto a la existencia de la tortura) de la persistencia de la tortura como parte de una política de seguridad se elevaron (*Culpables conocidos y víctimas ignoradas: tortura y maltrato en México*, estudio publicado en 2012 por Amnistía Internacional).

Durante el citado periodo, las cifras relacionadas con la tortura carecen de veracidad pues no existe una forma de compilar de manera indubitable las cifras reportadas por los estados y la federación.

Como muestra de lo anterior, de acuerdo con el citado informe de Amnistía Internacional se reportaba la existencia de 110 denuncias por tortura presentada ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 4 mil 731 denuncias por malos tratos.

Sin embargo, la cifra citada dista mucho de la realidad debido al endeble sistema de denuncia que en ningún momento garantiza la protección del denunciante frente al torturador, ni existe un sistema de captación de denuncias que concentre a las 32 comisiones de Derechos Humanos, lo cual impide tener una cifra veraz.

Es el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León, que reporta tres veces más casos en 2011 que la propia CNDH.

A esas anomalías habría que añadir que la cifra de denuncias por malos tratos de la autoridad es de 4,731, o sea, 43 veces más que las denuncias correspondientes a tortura lo cual hace pensar incluso que existe un manejo inadecuado de la denuncias para que no se cataloguen como tortura y se les asigne como “malos tratos”.

Igualmente, hay notorias contradicciones entre las cifras proporcionadas por la Procuraduría General de la República con relación a las investigaciones en la materia, ya que se reporta que durante ese periodo hubo 58 investigaciones preliminares de tortura que dieron lugar a 4 acusaciones formales de tortura, por su parte el Consejo de la Judicatura Federal reportó que durante dicho periodo hubo 12 procesamientos por el delito de tortura que dio origen a 5 sentencias condenatorias; sin embargo el INEGI público que durante el periodo de 2006-2010 en el fuero federal hubo un procesamiento respecto al tema y ninguna sentencia condenatoria, mientras que el fuero común (las 32 entidades federativas) existieron 37 procesamientos y 18 sentencias condenatorias.

Si bien los aspectos generales del panorama en México nos reflejan una realidad de la opacidad en las cifras oficial y la falta de voluntad política para solucionar este grave problema, existen casos particulares nos reflejan la profundidad humana del problema:

- El caso de Valentina Rosendo e Inés Fernández, indígenas de Guerrero quienes en 2002 fueron violadas por elementos del Ejército Mexicano y que ante la falta de medios de acceso a la justicia recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano que en 2010 emitió una sentencia en la cual declaró al Estado mexicano responsable por diversas violaciones de derechos humanos, entre ellos tortura.
- Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Torres, campesinos y ecologistas de Guerrero, a quienes en 1999 por medio de tortura fue extraída una confesión que los implicaba en tráfico de droga y portación de armas, siendo que en 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró a México responsable por violaciones de los derechos humanos de los citados campesinos, entre ellos la ausencia de medidas legales para investigar la tortura de la cual fueron víctimas.

Los casos planteados son apenas una muestra emblemática del desgarrador panorama existente en el país y evidencian de forma clara el incumplimiento de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

Lo cierto es que pese a la suscripción de los citados Instrumentos Internacionales, persiste un tratamiento equivocado del citado delito por parte de la legislación; en vista que, en el ámbito federal se incorporan condiciones o barreras a la definición de tortura no contenidas en la normatividad Internacional; mientras que en las entidades federativas existe un tratamiento diferenciado, que propicia que inclusive el Código Penal de Guerrero no tipifica dicho delito, lo que ha provocado que las autoridades de esa entidad federativa obstaculicen las denuncias relacionadas; ya que si bien, el 25 de septiembre de 1990, el Congreso del Estado emitió la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero, en donde sí se tipifica el delito, el hecho que no se encuentre en el Código Penal ha sido utilizado por las autoridades para eludir las investigaciones de las denuncias.

El caso de Guerrero es sumamente simbólico en el tema, puesto que desde la llamada “guerra sucia” y hasta los casos recientes arriba citados, la historia de este Entidad ha

sido continuamente ligada con la existencia de este delito y que a la fecha no se provea de las medidas necesarias para erradicar este flagelo resulta una evidente muestra de la ausencia de voluntad.

Resulta de suma gravedad que incluso a más de 20 años de la entrada en vigor de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, no haya medidas para su cumplimiento, lo que nos lleva a considerar que durante todo este tiempo la voluntad política únicamente ha sido encaminada a los golpes de pecho pero que de ninguna forma ha pretendido.

### Argumentación

Se plantea incorporar a la norma constitucional la obligación al Congreso de la Unión y los de las entidades federativas para legislar en el ámbito de sus competencias los instrumentos legislativos necesarios para cumplir a cabalidad con los tratados internacionales celebrados con el Estado mexicano en materia de tortura, para con ello, lograr que en el país exista una uniformidad en el tratamiento de este delito, en los distintos niveles de gobierno.

Con ello se busca erradicar de manera definitiva con la ausencia de cumplimiento del Estado mexicano con sus obligaciones en la materia; al igual que garantizar el pleno goce de los derechos humanos de los ciudadanos.

La reforma planteada encierra el reconocimiento de la ausencia de voluntad política para erradicar el flagelo, sin embargo también encierra la oportunidad de tomar acciones frente al desinterés claramente mostrado.

La aprobación de la reforma tendría como consecuencia que el Estado mexicano se situara de una vez por todas como un Estado garantista de los derechos de sus ciudadanos, y con ello progresaría en la lucha por el mayor reconocimiento de los derechos humanos.

De acuerdo con la reciente resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales en materia de derechos humanos tiene jerarquía constitucional en la medida en que no contradigan dicho texto; empero, lo cierto es que la autoridades administrativas no se encuentran vinculadas en un primer momento por las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual nos indica que únicamente se puede reclamar la supremacía de la norma internacional vía judicial, dejando fuera del ámbito de protección un espectro amplio de situaciones que,

aunadas a la clara falta de voluntad de las autoridades en el tema, encierran una posible violación de los derechos de los gobernados.

Hagamos una manifestación pública en materia de lucha contra la tortura y establezcamos de manera definitiva las bases para erradicar su práctica que atenta contra los valores democráticos.

### Fundamento legal

La iniciativa 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 lo fundado y expuesto, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción II del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo a la fracción II del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 20. ...

A. ...

I. a X. ...

B. ...

II. ...

**Será obligación del Congreso de la Unión, los congresos de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitir las normas legales necesarias para cumplir a cabalidad lo dispuesto en los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano en materia de tortura.**

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, los congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán emitir las adecuaciones necesarias del marco normativo para hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.— Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica).»

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

---

#### ARTICULO 20 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 20 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 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 por 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 adiciona una fracción X, al Apartado B, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Conforme a la teoría general del Estado, éste se haya dotado de un elemento formal consistente en la autoridad o poder público, lo que implica la energía o fuerza que ordena, coordina y dirige a la comunidad o población, con el objetivo de lograr el fin general: el bienestar común.

En ese sentido, el tratadista Jean Dabin expresa:

La obra del bien público temporal no podría ser realizada por los esfuerzos espontáneos de los individuos y de los grupos: muchos no prestarían concurso y, por otra

parte, las acciones dispersas correrían el riesgo de contrarrestarse. Se requiere, pues, la conjugación obligatoria de los esfuerzos de todos, sin distinción de especie (seco, clase, profesión, religión, partido, región...) pues cada uno en su rango es apto para colaborar, sin excepción o excusa, ya que siempre que el bien público plantea sus exigencias, nadie tiene el derecho de desatenderse. Se comprende, por ello que la empresa del bien público revista la forma de una sociedad a la vez universal y necesaria, que agrupa como asociados, en el cuadro del territorio, a todos los individuos sin excepción (...) cuyo concurso es indispensable para la obra común.

Sin embargo, esta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría ni existir ni alcanzar su fin, sin una autoridad...<sup>1</sup>

En ese sentido, la autoridad o poder público del Estado se establece como principio ordenador y organizador de la sociedad, es decir, en el que los miembros de la comunidad tengan una libertad delimitada dentro de los márgenes de la propia ley, ya que de no ser así se estaría en un galimatías social, en el que el Estado perdería su razón de ser.

Cuando el Estado actúa con ese poder público o como autoridad, tampoco lo debe hacer de una manera absoluta, arbitraria e irresponsable, también tiene que ceñir su actuar a las atribuciones y facultades que están expresamente descritas en la ley, tal y como sucede en el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado al aplicar su poderío público, lo hace a través del gobierno, mismo que al estar conformado por personas, no está exento de cometer errores o abusos, es por ello que, ante la arbitrariedad de la autoridad se han implementado mecanismos de protección y salvaguarda de los miembros de la sociedad, como el juicio de amparo o el juicio contencioso administrativo, entre otros.

Por consiguiente, una vez que el gobierno actúa con su imperio de autoridad puede cometer errores o abusos, es por ello que las leyes penales han tipificado como conducta antijurídica, culpable y punible el delito de "abuso de autoridad", con la finalidad de castigar los excesos en la aplicación del poder público.

Asimismo, por primera vez se introduce en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día catorce de junio de año dos mil dos, se estableció por vez primera en nuestro país, la responsabilidad del Estado a cubrir los daños provenientes de la actividad administrativa irregular, estableciéndose de la manera siguiente:

Artículo 113. ...

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Derivado de lo anterior, el Poder Legislativo federal dotó al marco jurídico mexicano de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, como Reglamentaria del Artículo 133 de la Carta Magna, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de dos mil nueve.

No obstante la inclusión de estas novedosas figuras jurídicas en materia de responsabilidad del Estado, las mismas quedaron limitadas a la actividad administrativa del Estado, sin que la reforma constitucional y su ley reglamentaria pudiera aplicarse a otras materias, como la penal, en la que el Estado ha cometido graves yerros jurídicos, sin que a la fecha se haga cargo de su responsabilidad.

En efecto, en materia penal, tanto el error proveniente de la actividad del Ministerio Público como del Poder Judicial, han sido excluidos de la responsabilidad que el Estado tiene al actuar con el imperio de sus facultades, lo cual ha contrariado al Derecho internacional como a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, el artículo 133 de la Carta Magna ha establecido que la "... Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...".

En ese contexto, la Cámara de Senadores en fecha dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta, aprobó la celebración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual entró en vigor en el país el veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y uno; en el referido tratado se estableció, tocante al tema, lo siguiente:

**Artículo 9**

...

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

...

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

Asimismo, la Cámara de Senadores en fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, aprobó la celebración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José Costa Rica", la cual entró en vigor en el país el día veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno; en el referido tratado se estableció, tocante al tema, lo siguiente:

**Artículo 10. Derecho a indemnización**

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

En sentido igual, la Cámara de Senadores en fecha nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, aprobó la celebración de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Denigrantes, la cual entró en vigor en el país el día veintiséis de junio de mil novecientos ochenta y siete; en el referido tratado se estableció, tocante al tema, lo siguiente:

**Artículo 14**

1. Todo Estado parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales.

En ese orden de ideas y de conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Ley Fundamental del país, los tratados y convenciones descritos con antelación son ley suprema en la Nación, sin embargo, no se han establecido los medios y mecanismos para hacer efectiva la indemnización del Estado proveniente de los errores cometidos por el Poder Judicial Federal o la Procuraduría General de la República.

Es necesario que la indemnización se extienda a la Procuraduría General de la República y no sólo al Judicial Federal, en razón de que, es precisamente durante la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, en el que se comenten más errores, omisiones o fabricaciones de delitos.

Lo anterior, queda evidenciado con las estadísticas presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía respecto al número de sentencias dictadas en el país, tanto en el fuero federal como común, el porcentaje que fueron condenatorias y absolutorias, así como el caso de sobreseimientos; datos que a continuación se exponen<sup>2</sup>:

**A) Sentenciados del fuero federal (1997-2008):**

Año de registro	Sentencia - Total sentencia	
	+ Condenatoria	Absolutoria
1997	24,724	1,743
1998	25,642	1,939
1999	24,963	1,834
2000	23,544	1,837
2001	24,742	2,174
2002	26,501	2,359
2003	27,796	2,446
2004	28,940	2,598
2005	28,694	2,531
2006	29,300	3,199
2007	28,464	3,238
2008	28,010	3,455

## B) Sentenciados del fuero común (1997-2008):

Año de registro	Sentencia - Total sentencia		+ Condenatoria	Absolutoria
	Sobreseimiento/sobreseimiento			
1997	117,471		99,082	18,389
1998	114,670		97,017	17,653
1999	118,292		101,575	16,717
2000	118,181		100,875	17,306
2001	123,071		105,429	17,642
2002	125,759		108,232	17,527
2003	131,005		114,612	16,393
2004	137,457		120,552	16,905
2005	139,524		122,908	16,616
2006	133,689		117,826	15,863
2007	135,446		120,220	15,226
2008	134,221		119,492	14,729

## C) Sentenciados del fuero federal (2008-2011):

Año de registro	Sentencia - Total sentencia - Sobreseimiento/sobreseimiento		+ Condenatoria	+ Absolutoria	Sobreseimiento
	Sobreseimiento/sobreseimiento				
2009	28,700		25,808	2,790	102
2010	36,224		33,452	2,632	140
2011	37,481		34,991	2,394	96

## D) Sentenciados del fuero común (2008-2011):

Año de registro	Sentencia - Total sentencia - Sobreseimiento/sobreseimiento		+ Condenatoria	+ Absolutoria	Sobreseimiento
	Sobreseimiento/sobreseimiento				
2009	126,264		111,252	13,323	1,689
2010	120,177		105,194	12,796	2,187
2011	110,904		97,246	11,664	1,994

Como se podrá observarse de los datos presentados, sólo entre los años 2007 al 2011, se dictaron 82 mil 247 sentencias absolutorias, tanto del orden federal como común, lo que implica que igual número de personas fueron afectadas en su libertad personal, en su patrimonio y su familia; lo anterior, sin recibir por parte del Estado una compensación por el tiempo que estuvieron privados de la libertad.

Es por ello que, el objetivo de la presente ley radica en establecer en el artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho del imputado para obtener del Estado la indemnización correspondiente, cuando haya sido condenado por error judicial evidente o manifiesto, o bien, cuando el Ministerio Público haya aportado durante la investigación, datos de prueba

falsos, fabricados, tendenciosos o erróneos, declarados así en sentencia firme; se le hubiese privado de su libertad, se le causen daños personales y patrimoniales, y los mismos sean consecuencia directa e inmediata del acto privativo.

Con lo anterior, se logrará que durante las diversas etapas del juicio penal, específicamente en la investigación, preliminar, de juicio y sentencia, las autoridades que intervienen, el Ministerio Público y Poder Judicial, realicen su actividad de una forma adecuada, científica y legal, procurando en todo momento el respeto a los derechos humanos y las garantías individuales.

El derecho del imputado a la indemnización se puede dar en tres hipótesis:

a) Cuando el Ministerio Público haya aportado durante la investigación, datos de prueba falsos, fabricados, tendenciosos o erróneos, declarados así en sentencia firme, en razón de que, es precisamente en el dictado de la sentencia en el que Juez podrá valorar las pruebas aportadas al procedimiento y en caso de que, opte por una sentencia absolutoria y la misma se declare firme, el imputado privado de su libertad tendrá derecho a reclamar la indemnización por parte de la Procuraduría General de Justicia correspondiente.

b) El juez haya dictado una sentencia condenatoria, confirmada en segunda instancia pero revocada en el juicio de garantías debido al error judicial, el imputado privado de su libertad tendrá derecho a reclamar la indemnización por parte del Poder Judicial correspondiente.

c) Se decrete el sobreseimiento.

Por lo que, y atendiendo a las argumentaciones vertidas con antelación, es plausible que se sugiera un procedimiento a través del cual el Estado pueda pagar una indemnización a favor de quienes, siendo sujetos a prisión preventiva, posteriormente sean puestos en libertad en virtud de una sentencia absolutoria o de una resolución que decrete el sobreseimiento.

En ese sentido, el Estado con motivo del pago de la indemnización, tendrá el derecho de repetir en contra del servidor público cuya conducta haya dado lugar al error judicial o al error en la procuración de justicia; consistiendo el referido derecho de repetir en la facultad que tiene el Estado para exigir al funcionario el pago del monto de la indemnización.

zación que tuvo que pagar, independientemente de las responsabilidades administrativas a que se haga acreedor.

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 de este honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción X al Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar así:

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. Tendrá derecho efectivo a una indemnización por parte del Estado, cuando haya sido condenado por error judicial evidente o manifiesto; cuando el Ministerio Público haya aportado durante la investigación, datos de prueba falsos, fabricados, tendenciosos o erróneos, de-

clarados así en sentencia firme; o cuando se haya decretado el sobreseimiento; se le hubiese privado de su libertad, se le causen daños personales y patrimoniales, y los mismos sean una consecuencia directa e inmediata del acto privativo.

El Estado tiene derecho de repetir en contra del servidor público, cuya conducta omisa o negligente, haya causado la obligación de indemnizar a un particular.

La responsabilidad del Estado será reclamada conforme a los requisitos, procedimientos, términos y montos que la ley secundaria establezca.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, deberá expedir la ley reglamentaria dentro de un plazo no mayor a ciento ochenta días, contados a partir del día en que entre en vigor el presente decreto.

**Tercero.** En consecuencia, las entidades federativas y el Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, deberán de expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para cumplir con el presente decreto.

**Cuarto.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al momento de formular el proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación de cada año, incluirá dentro de los presupuestos asignados al Poder Judicial de la federación y a la Procuraduría General de la República, las partidas presupuestales destinadas a constituir un fideicomiso de indemnización por error a que se refiere la presente iniciativa.

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

### Notas:

1 Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, páginas 56 y 57.

2 Los datos presentados, fueron obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, visibles en la página de internet <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.as>.

En México, Distrito Federal, a 10 de septiembre de 2013.— Diputada María del Carmen Martínez Santillán (rúbrica).»

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

---

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

---

«Iniciativa que reforma el artículo 9o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Luis Alfredo Murguía Lardizábal y suscrita por integrantes de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación

El suscrito, Luis Alfredo Murguía Lardizábal, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en representación de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Antecedentes**

Desde el 30 de diciembre de 2002 el Ejecutivo federal promulgó diversas reformas a la Ley Aduanera en la que se incluía la creación del esquema de empresa certificada para el tránsito de mercancías a partir de reglas más simples, ágiles y que brinden mayor certidumbre jurídica ante el Servicio de Administración Tributaria. Se incluían también en éstas nuevas disposiciones reglas que preveían una tasa del cero por ciento (0 por ciento) del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre el valor de la enajenación de bienes

o prestación de servicios, a fin de que se pudiera efectuar la entrega material en el territorio nacional a empresas residentes en México, de las mercancías resultantes de su proceso de elaboración, transformación o reparación que fueran propiedad de residentes en el extranjero, elaboradas con insumos importados temporalmente; tipificando la operación como exportación definitiva en los términos de la Ley Aduanera; dicha ley fue enriquecida y mejorada en las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior para 2003.

El 30 de junio de 2011, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) publicó las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior para 2011, en la cual se elimina el texto que otorgaba el beneficio de aplicar una tasa del cero por ciento a las operaciones antes mencionadas; disponiendo a su vez la obligación de la empresa residente en territorio nacional que recibe las mercancías a efectuar la retención del IVA al residente en el extranjero por considerarse la operación como una enajenación de mercancía realizada en territorio nacional.

En este sentido, los integrantes de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación creemos que uno de los grandes temas pendientes en México es la construcción de un sistema tributario más simple y efectivo. Es decir, hoy contamos con un sistema fiscal que lejos de consolidarse como uno de los causantes más poderosos para la atracción de inversiones, el sistema está plagado de trámites innecesarios y una serie de sobrerregulaciones que encarecen y entorpecen la actividad económica.

El problema ha sido detectado en cierta medida por el Pacto por México, lo anterior si tomamos en cuenta los compromisos 69 y 72 que respectivamente señalan que se mejorará y simplificará el cobro de los impuestos, así como la revisión del diseño y la ejecución de los impuestos directos e indirectos, incluidos en este último el Impuesto al Valor Agregado. Estos compromisos buscan el crecimiento económico, el fortalecimiento del Empleo y la Competitividad.

En ese sentido, nuestra propuesta busca promover una mejora en materia de facilitación comercial, cuya meta es reducir los costos asociados al comercio, utilizando dos puntos de acción: 1) simplificación arancelaria; y 2) facilitación aduanera y de comercio exterior.

En el rubro de simplificación arancelaria, existen avances muy importantes en la ejecución de una mejora gradual de la tarifa general de importación de México para reducir costos operativos y administrativos de estas empresas, aumentando con esto su competitividad y productividad.

Esta reducción arancelaria busca eliminar la desventaja que México tiene con países terceros, cuyas industrias tienen acceso a insumos importados a precios más competitivos, lo que permite rebajar los costos de producción y hacer el producto final más atractivo en los mercados internacionales.

Así, entre 2008 y 2010 el Gobierno Mexicano redujo por iniciativa propia el arancel industrial promedio de 10,4 por ciento al 5,3 por ciento. En particular, el promedio arancelario para el sector industrial se reducirá en prácticamente la mitad en cuatro años, al pasar de 8,3 por ciento en 2009 a 4,3 por ciento en 2013, dejando a 63 por ciento de las líneas arancelarias de México libres de impuestos, en tanto que la dispersión arancelaria o desviación estándar se reducirá de 8,1 por ciento en 2009 a 6,6 por ciento en 2013.

En el rubro de facilitación aduanera y de comercio exterior se ha avanzado en la facilitación administrativa y aduanera mediante la eliminación de los siguientes requisitos:

- Precios estimados a la importación de ciertas mercancías para 332 fracciones;
- Obligación de registrarse si las mercancías importadas no representan un riesgo para la salud o la seguridad social;
- Obligación de incluir documentación para comprobar el origen de las mercancías sujetas a cuotas compensatorias;
- Procesos de reconocimiento de exportadores autorizados;
- Se disminuyeron medidas de control que incrementaban tiempo y costos de las operaciones aduaneras tales como tramitar el despacho aduanero acerca del tipo de mercancías, la adopción de medidas para autorizar el trámite y expedición de resoluciones arancelarias con instrumentos y programas de comercio exterior, además de la revisión, eliminación de regulaciones y restricciones no arancelarias.

En esta iniciativa que ahora proponemos buscamos aportar algunos elementos que no han sido atendidos en materia de facilitación comercial y que guardan relación tanto con la simplificación arancelaria como aduanera. Es evidente que a la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (IMMEX) dicha problemática le perjudica de forma directa, debido a que el sistema actual en muchos casos dificulta y encarece el flujo de mercancías, así como los trámites contables y tributarios.

La Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación ha asumido el compromiso de promover, a través del diálogo y el análisis del marco legal que regula el tránsito de mercancías, la logística y su fiscalización; así como el avance en la armonización, simplificación de los trámites aduaneros y su fiscalización.

### **Problemática en las operaciones con pedimentos virtuales con clave “V5”**

Con esta reforma se pretende promover la simplificación, armonización y reducción de los costos para las empresas en lo que se refiere a las operaciones virtuales documentadas con pedimentos de clave “V5” y el pago del IVA, visto también desde un contexto de legalidad y de certidumbre jurídica. Hemos detectado que en este rubro existe una serie de discrepancias que ocasionan una duplicidad en el pago de dicho impuesto.

La situación tiene su origen a partir de la quinta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en materia de Comercio Exterior (RCGMCE) para 2010 y sus anexos 10 y 22 que entró en vigor el primero de julio de 2010 y en la cual se incluye la modificación de la regla relativa a las operaciones con pedimentos virtuales que se realizan al amparo de la clave de pedimento “V5”, en el que una empresa con Programa IMMEX que cuente con autorización para operar como empresa certificada, transfiere a una empresa residente en México que no cuente con Programa IMMEX, mercancía que fue importada temporalmente con la finalidad de que la empresa que recibe la mercancía, realice la importación definitiva correspondiente. En la actualidad, esta Regla es la 3.8.9, fracción XI de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.

Al tramitar los pedimentos virtuales con clave “V5”, la empresa con Programa IMMEX que transfiere la mercancía considera que se realiza el retorno de la mercancía impor-

tada temporalmente, mientras que la empresa que recibe las mercancías, realiza la importación definitiva de las mismas y lleva a cabo el pago de los impuestos y contribuciones al comercio exterior a que haya lugar, incluyendo en estos casos el IVA por la importación de mercancías.

La intención de esta regla responde a una problemática anacrónica que existía en la industria: la necesidad de exportar y volver a importar un bien o insumo para efectos de contabilidad. Resulta evidente que no era necesario trasladar físicamente la mercancía y volverla a introducir a territorio nacional, a razón de ello, la autoridad introdujo la opción de llevar a cabo un pedimento virtual.

Así, la finalidad de la presente iniciativa es evitar los gastos logísticos y la pérdida de tiempo en que se incurriría para llevar la mercancía a la frontera para exportarse, y ser nuevamente importada de manera definitiva por una empresa sin Programa IMMEX y llevar la mercancía a sus propias instalaciones.

Cabe aclarar que el hecho de establecer operaciones a partir del "V5" no excluye, de ningún modo, que las importaciones tengan que cumplir con el pago del Impuesto General de Importación (IGI) y del IVA (11 por ciento ó 16 por ciento), además de que el importador debe de cumplir las regulaciones y restricciones no arancelarias que tenga que realizar para el producto.

Así, en la IMMEX los productos manufacturados en México suelen ser enajenados por los residentes en el extranjero con quienes se mantiene una relación económica o jurídica mediante la celebración de un contrato de maquila o manufactura de bienes. En este proceso las empresas IMMEX hacen la transferencia de los productos enajenados por el residente en el extranjero a través de movimientos virtuales documentados con pedimentos de exportación e importación con clave "V5". Dichas transferencias constituyen exportaciones en los términos de las disposiciones aduanales vigentes. Jurídicamente, la exportación virtual de mercancías de la empresa maquiladora o IMMEX y la importación virtual de las mercancías de la empresa en México que adquiere se está perfeccionando y, es a través de la emisión de dichos pedimentos.

Hoy en día, las ya mencionadas transferencias constituyen un retorno o exportación para la empresa maquiladora y una importación definitiva para el adquirente residente en México; estas importaciones constituyen también un acto o

actividad generadora del IVA de conformidad con lo que disponen el artículo 1° fracción IV y del artículo 24 fracción I de la Ley de IVA.

En este escenario estamos en presencia de dos actos generadores de IVA, sin embargo, es evidente que una sola transacción económica no puede ser gravada con dos hechos generadores del mismo impuesto. Por tal razón, resulta necesario otorgar certeza jurídica a los inversionistas, llevando al texto de la Ley del IVA la operación que se pretende regular a través de Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, particularmente la Regla 3.8.9, fracción XI vigente.

En consecuencia, existen criterios discrepantes en materia del IVA, ya que no existe certeza, dada la redacción de la regla, para determinar si la venta que realiza el residente en el extranjero a la empresa sin Programa IMMEX causaba IVA.

La Regla puntualiza que las empresas residentes en territorio nacional (sin Programa IMMEX) que reciban mercancías por medio de transferencias con pedimentos "V5", aun cuando se trate de pedimentos consolidados, deberán retener el IVA al residente en el extranjero que les enajenó las mercancías cuando las reciban de empresas IMMEX certificadas, toda vez, que la enajenación de mercancías se realiza en territorio nacional, en los términos de lo establecido en el artículo 10 de la Ley del IVA.

### **Interpretación de la ley—principio de especialidad**

Los residentes en el extranjero que contratan los servicios de maquila enajenan bienes que están ubicados en México al momento de su envío al adquirente. Ello hace que, en principio, se considere que hay una enajenación en México sujeta al IVA y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, fracción I y 10 de la Ley del IVA.

A su vez, las maquiladoras hacen la entrega de los bienes enajenados por los residentes en el extranjero mediante operaciones virtuales documentadas con pedimentos "V5"; y para efectos aduanales estas transferencias constituyen un retorno o exportación por parte de las maquiladoras y una importación definitiva de los compradores residentes en México. Estas importaciones constituyen, también, un hecho generador del IVA de conformidad con lo que disponen los artículos 1, fracción IV y 24 fracción I de la Ley de la materia.

El aparente conflicto de hechos generadores se resuelve de acuerdo con el principio de especialidad de las normas, conforme al cual la norma especial prefiere sobre la norma general.

En este caso, es diáfano que la norma general es la relativa a enajenaciones (LIVA, artículo 1 fracción I) debido a que encuadra toda especie de enajenaciones, por ejemplo, las enajenaciones que constituyen exportaciones y las enajenaciones, como las que nos ocupan, que establecen importaciones.

La norma especial es aquella relativa a la importación como hecho generador (Ley del IVA, artículo 1 fracción IV), que es una especie dentro de la gama que puede darse en el género de las enajenaciones. De otra parte, es especial este hecho generador por mandato de las normas aduaneras ya invocadas, y se considera que los compradores han importado los productos adquiridos. Es claro, que desde el punto de vista legal y operativo, no es posible llevar a cabo la importación de bienes sin pagar el IVA de importación, pues los sistemas electrónicos de las aduanas no pueden procesar los pedimentos si no se diligencia el renglón relativo al IVA.

En consecuencia, dado que la norma especial es la relativa al IVA que debe pagarse con motivo de la importación, es de concluirse que el hecho generador del IVA en las operaciones materia de esta consulta lo constituyen las importaciones por parte de los adquirentes de los productos manufacturados por las maquiladoras.

### No hay enajenación de bienes en territorio nacional

De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del IVA, se causa IVA por la enajenación de bienes en territorio nacional.

El artículo 10 de la propia Ley precisa que se entiende que la enajenación se realiza en territorio nacional en dos supuestos:

- Si en el territorio nacional se encuentra el bien al efectuarse el envío al adquirente.
- Cuando, **no habiendo envío**, en el país se realiza la entrega material del bien por el enajenante.

Ahora bien, la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancía se tutelan por la Ley Aduanera, según lo dispone el artículo 1° de ese ordenamiento.

El artículo 108 de la Ley Aduanera permite a las maquiladoras la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, en los términos del programa IMMEX autorizado. Asimismo, impone a las maquiladoras la obligación ineludible de retornar al extranjero las mercancías que hubieren importado temporalmente.

Por su parte, el artículo 102 de la Ley Aduanera define la exportación como la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer en el extranjero por tiempo ilimitado. Por otra parte, el artículo 96 del mismo ordenamiento define a la importación definitiva como la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

Entonces, dado que en las enajenaciones que nos ocupan la maquiladora lleva a cabo una exportación de los bienes, en tanto que el adquirente, lleva a cabo una importación definitiva, la situación de los productos enajenados es la siguiente desde el punto de vista jurídico:

- Los productos enajenados salen del territorio nacional para permanecer en el extranjero.
- El adquirente/importador ingresa a territorio nacional las mercancías de procedencia extranjera.

Volviendo a los dos supuestos del artículo 10 de la Ley del IVA, para que se configure una enajenación en territorio nacional:

1. El primer supuesto surge si en el territorio nacional se encuentra el bien al efectuarse el envío al adquirente. Como se analizó anteriormente, los bienes enajenados, al ser exportados, jurídicamente salen del territorio nacional (Ley Aduanera artículo 102). Por lo tanto, el envío al adquirente, jurídicamente se hace desde el extranjero; tan es así, que el adquirente los importa a territorio nacional, es decir, ingresa al país bienes de procedencia extranjera (Ley Aduanera, artículo 96), para cuyo efecto tiene que presentar ante el mecanismo de selección automatizada de la aduana el pedimento de importación definitiva, en el que se deberá efectuar la determinación

y pago de las contribuciones como los aprovechamientos que correspondan, así como cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias que apliquen al régimen de importación definitiva. En consecuencia, esta primera hipótesis normativa para considerar que hay enajenación en territorio nacional no se realiza.

2. El segundo supuesto en la Ley del IVA es que cuando, no habiendo envío, en el país se realiza la entrega material del bien por el enajenante. En el caso que nos ocupa, sí hay envío pero este ocurre desde el exterior, como se aprecia en el punto anterior. Por lo tanto, dado que sí hay envío, no resulta aplicable el segundo supuesto que por disposición expresa que solamente opera cuando no hay envío.

Como se observa, no se configura ninguno de los dos supuestos que establece el artículo 10 de la Ley del IVA para que se considere que hay enajenación en territorio nacional, por lo tanto, las enajenaciones que nos ocupan no están sujetas al IVA en México.

En resumen, con base en lo expuesto en el análisis anterior, podemos claramente concluir que las enajenaciones, por parte de residentes en el extranjero, de productos manufacturados por maquiladoras, cuya entrega al comprador se efectúa mediante exportaciones virtuales utilizando pedimentos "V5" no están sujetas al IVA; por tanto, no debería existir retención de IVA por parte del adquirente de las mercancías al residente en el extranjero como lo estipula la Regla 3.8.9, fracción XI de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (RCGMCE) para 2012.

Como resultado de una errónea interpretación de la Ley del IVA, de la Ley Aduanera y de las RCGMCE, las empresas ven disminuida su competitividad internacional con la publicación de la referida regla y para ello requieren nuevamente enviar las mercancías físicamente al extranjero, sólo para que posteriormente la empresa residente en territorio nacional que adquiere dichas mercancías físicamente en el extranjero las introduzca nuevamente al país mediante su importación definitiva, sin tomar en cuenta el espíritu original de la regla, de abatir los costos de logística y promover la competitividad nacional.

Por tal motivo, consideramos que es necesario dotar de mayor simplificación y seguridad jurídica en este esquema, lo cual se logrará al modificar la Ley del IVA en sus distintos artículos, como se propone a continuación:

### **Decreto por el que se adiciona la fracción X del artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.**

**Artículo Primero.** Se adiciona la fracción X del artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

#### **Artículo 9.**

No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

I. ...

...

**X. La de bienes efectuada por un residente en el extranjero a una personal moral residente en territorio nacional, para su importación definitiva, cuando la entrega material o envío del bien enajenado al adquirente se realice por una persona moral residente en territorio nacional que cuente con un programa autorizado conforme al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación o por empresas que tengan un régimen similar en los términos de la Ley Aduanera, cuando los bienes enajenados sean resultado de su proceso de elaboración, transformación o reparación y su transferencia se realice mediante pedimentos que amparen operaciones virtuales de acuerdo a las disposiciones previstas en la Ley Aduanera o mediante reglas de carácter general que para tal efecto emita el Servicio de Administración Tributaria, siempre y cuando se pague el impuesto al valor agregado aplicable por la importación definitiva de las mercancías transferidas en los términos de esta ley.**

#### **Transitorio**

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

**Diputados:** Luis Alfredo Murguía Lardizábal (rúbrica), José Ignacio Duarte Murillo (rúbrica), David Pérez Tejada Padilla (rúbrica), Carlos Fernando Angulo Parra (rúbrica), Jessica Salazar Trejo, José Luis Flores Méndez (rúbrica), Pedro Pablo Treviño Villarreal (rúbrica), Juan Manuel Gastélum Buenrostro (rúbrica), Glafiro Salinas Mendiola (rúbrica), Margarita Elena Tapia Fonlem, Lilia Aguilar Gil (rúbrica), Jaime Bonilla Valdez (rúbrica), Lazara Nelly González Aguilar, María del

Carmen López Segura (rúbrica), María de Jesús Huerta Rea (rúbrica), David Cuauhtémoc Galindo Delgado (rúbrica), Irma Elizondo Ramírez (rúbrica), Flor Ayala Robles Linares, Trinidad Secundino Morales Vargas (rúbrica), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda (rúbrica), Kamel Athie Flores (rúbrica), Minerva Castillo Rodríguez (rúbrica), Adriana Fuentes Téllez (rúbrica), Abraham Montes Alvarado (rúbrica), Diana Karina Velázquez Ramírez (rúbrica).»

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

---

#### LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Rodimiro Barrera Estrada, del Grupo Parlamentario del PRI

Rodimiro Barrera Estrada, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 6 fracción I, 76 fracciones I y II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración de esta soberanía la presente iniciativa de reforma, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

“El significado del agua sufrió en México un cambio dramático en los últimos 50 años. Mientras que en 1947 se sostenía que era obligación del Estado encabezar el aprovechamiento científico del agua para hacer de ella un bastión del progreso nacional, en la década de los noventa se decía en cambio, que el Estado debía atender una extrema crisis hidráulica marcada por la escasez, la contaminación y el derroche. Mientras que en 1950 reinaba el optimismo de los ingresos políticos por las grandes posibilidades que según ellos habría en el país la expansión de los usos del agua, a principios del siglo XXI prevalece un pesimismo que ha llevado a declarar al agua como asunto de seguridad nacional. Del agua que había que dominar y controlar se pasó al agua que había que cuidar.” Obviamente, este cambio no es de exclusiva manufactura mexicana. A nivel mundial, a partir especialmente después de las reuniones de Estocolmo (1972) y Río de Janeiro (1992), en buena medida este cambio de significado tiene que ver con el cre-

cimiento de la población. Entre 1950 y 2000 la población mundial aumentó de 2,500 a 6,000 millones, en México, el aumento fue aún más notable de 25 a casi 100 millones de personas.”<sup>1</sup>

Para el 2040 el promedio de disponibilidad de agua por persona se reducirá en un tercio y se incrementarían notablemente las desigualdades en la distribución social y regional del recurso. Como siempre los más pobres entre los pobres y los más vulnerables entre los vulnerables serán los más afectados.

“Actualmente 26 países se encuentran en situación de penuria, pues reciben menos de 1,000 metros cúbicos por habitante. Alrededor de 400 millones de habitantes se enfrentarán a una situación de “estrés” con mermas superiores a la reposición natural”,<sup>2</sup> por lo que el agua será en el siglo XXI (y al tercer milenio): la causa principal de conflictos. De hecho, ya se han registrado algunos enfrentamientos políticos y armados por esta causa que involucran a 75 países, especialmente de Asia y África, de lo cual nos tenemos que remontar a “la única y última guerra por el agua, hace 4,500 años entre dos ciudades-Estado de Mesopotamia, en el territorio que actualmente ocupa el sur de Irak, es decir que desde aquella época hasta la fecha se han suscitado problemas por el agua, lo cual ha ocasionado que hayan sido firmados más de 3,600 tratados sobre el agua”<sup>3</sup>

En esta tesitura “la UNESCO y la ONU en el año 2003 pronosticaron que aproximadamente al año 2050 se duplicará el número de países en situación de penuria, los análisis más alarmistas llegan incluso a anunciar que las tres cuartas partes de la población mundial podrían enfrentarse a un estrés híbrido de aquí a medio siglo, es decir que para el año 2050 el mundo habrá perdido 18,000 Kilómetros cúbicos de agua dulce, esto es cerca de nueve veces la cantidad total que los países usan actualmente al año para riego. Las regiones que ya sufren o donde más se agudizaría son el África Sahariana, Oriental y Austral; el Cercano y Medio Oriente, el Sudeste de Estados Unidos y México”.<sup>4</sup> Incluso se espera que “en el 2015 el 40 por ciento de la población mundial se encontrará en zonas con escasez de agua consumo doméstico e industrial”.<sup>5</sup>

Aunando a lo anterior como se ha señalado en los países menos avanzados entre los cuales se encuentra México, son a menudo países donde el recurso es escaso y las infraestructuras están insuficientemente desarrolladas. Su demanda de agua es obviamente creciente, como en todas

partes, pero se enfrenta a un entorno donde la oferta es aún más estricta.

“En este sentido uno de cada cuatro habitantes del planeta, es decir para 1,200 millones de seres humanos, el acceso al agua potable todavía es un sueño que dista varios kilómetros y, varias décadas. Y dos de cada cinco, es decir 2,500 millones de seres humanos, no tienen acceso a un saneamiento ni siquiera rudimentario.”<sup>6</sup>

Por lo tanto no obstante lo anterior, al igual que el oro negro, el azul también está muy mal distribuido, si cada uno de nosotros tuviera acceso a los 15,000 litros diarios a los que teóricamente tenemos derecho, el problema del agua sería infinitamente más sencillo de resolver.

Pero además de la mala distribución de este recurso, la falta del agua responde a diversos factores entre los cuales tenemos, los siguientes:

“1) Más de mil millones de personas en todo el mundo, no cuenta con dotación de agua ni con servicios sanitarios (más de tres mil millones),

2) Los acuíferos existentes han sido objeto de sobreexplotación, en este sentido los niveles de agua subterránea han caído, no sólo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como China, Italia, México y Yemen, sino en la parte Oeste de Estados Unidos,

3) La reorientación de agua para irrigación ha tenido en algunas regiones (Asia Central) efectos devastadores, al grado que por ejemplo, digamos en el lago de Chapala se ha visto disminuida su superficie a una pequeña fracción de su tamaño original,

4) La urbanización y las prácticas agrícolas han reducido los sistemas y reservas de agua,

5) La falta de atención al mantenimiento de la vegetación en áreas tributarias de las cuencas, lo cual ha contribuido a las inundaciones,

6) La calidad del agua de ríos y lagos es cada día más pobre,

7) La extinción de especies de aguas dulces es cinco veces mayor en número que las especies de aguas marinas, y

8) La deforestación y degradación del suelo, la salinización y explotación del agua, la contaminación por residuos químicos y fertilizantes.”<sup>7</sup>

Sin duda que esta problemática que se denuncia es ocasionada esencialmente “por el aumento de un tercio de la población mundial, propiciando que la cantidad de metros cúbicos disponibles por habitante disminuirá automáticamente en una tercera parte, de aquí al 2025, de hecho la población tiende a crecer allí donde el agua ya es escasa, allí donde el acceso y el saneamiento no están garantizados desde hoy: en las grandes metrópolis de África, del Medio Oriente o de Asia del Sur”.<sup>8</sup>

Otro factor lo es el crecimiento económico que duplica los efectos del crecimiento demográfico. Un sencillo razonamiento nos recuerda que, sin mayor esfuerzo, cada punto de crecimiento es también un punto de crecimiento de nuestro consumo de agua: Ahora bien, el cambio de modo de vida de la gran mayoría, el acceso a los simples gestos cotidianos de higiene, a una alimentación más variada y menor calidad, a mayores requerimientos de energía, tiende naturalmente a aumentar el costo del agua de nuestro crecimiento económico.

Pero independientemente de que la escasez del agua obedece a una infinidad de factores de los cuales sólo se han mencionado algunos de los más importantes, en razón de que de estos emergen muchos más, como la mala distribución, el aumento de la población y el crecimiento aparente de la economía, por citar sólo algunos.

Existe aunado a lo anterior otro factor que resulta relevante, como lo es el que la autoridad en sus tres ámbitos de gobierno, han tratado en décadas atrás, de contrarrestar el problema a manera de remedio y no desde una perspectiva de prevención, manejo y cuidado del agua, es decir, que no se implementado sustancialmente la educación en cuanto al cuidado de este recurso no renovable.

Por dar un ejemplo de lo anterior se tiene que “en 2002 se estableció un programa de devolución de derechos, el cual se enfocó en devolver el 100 por ciento del pago de derechos por uso o aprovechamiento de aguas efectuado por los organismos operadores públicos o privados que prestan el servicio de agua potable, siempre y cuando presentaran un programa de acciones de mejoramiento de la eficiencia de sus sistemas técnicos, administrativos o de infraestructura, o acciones de construcción de obras nuevas de agua potable, alcantarillado o saneamiento por realizar durante el

año que se desea recibir el beneficio de la devolución”<sup>9</sup>. Esto nos indica que el Estado propicia la cultura del no pago del agua, lo cual sin duda repercute en el costo beneficio de hacer llegar el líquido a una mayor cantidad de habitantes.

En nuestro país por ejemplo “más de 2.2 millones de seres humanos mueren cada año de enfermedades relacionadas con la contaminación del agua”,<sup>10</sup> esto a pesar de que no todos los que contaminan es por igual y no podemos, por lo tanto, ser igualmente responsables, en términos prácticos, por ejemplo “el Grupo General Electric tiene cuatro de las empresas que más contaminan el aire del planeta, y al mismo tiempo es el mayor fabricante estadounidense de equipos para el control de la contaminación del aire; y la empresa química DuPont, una de las mayores generadoras de derechos tóxicos industriales del mundo, es líder en servicios especializados en la incineración y el entierro de residuos peligrosos”<sup>11</sup> Por lo que es oportuno preguntarnos en el tema del agua ¿qué se quiere? ¿Prevenir la contaminación o vivir las consecuencias del agua contaminada?

Ahora bien, en México, ha tomado mayor fuerza en los últimos 25 años, la cultura propuesta por la autoridad, en el sentido de que por medio del discurso de los pocos grupos con extremado poder en nuestro país, han logrado difundir la idea que los que menos tienen, son los que se deben de sacrificar en beneficio de las grandes empresas que acaparan el mercado del agua, por citar sólo dos ejemplos Coca Cola y Pepsi, entre muchas otras, en ellas se concentra un alto porcentaje del líquido vital, por ello aquí habría que cuestionarnos de nueva cuenta ¿queremos agua para todos o queremos agua para unos cuantos?

En el caso de México como ya se dijo con antelación la problemática es plural en el sentido de que existen una diversidad de aspectos que afectan en la preservación y en cuidado del agua, pero debe decirse también que desde este momento que la falta de cuidado por parte de los particulares, representa un margen menor, y por lo que respecta de la actuación del gobierno durante décadas pasadas, genera un porcentaje más alto de pérdida y cuidado del agua, al no atender y reparar la infraestructura, y por hacerlo se generan grandes pérdidas de agua.

En este sentido tenemos que la actuación de los gobiernos en décadas pasadas, ha tratado de disuadir el problema como se dijo anteriormente, desde una perspectiva de remedio, y no desde una formativa en cuanto al valor del agua,

en razón de que es más adecuado y pertinente disuadirlo a temprana edad, que ya entrado en años.

No obstante lo anterior, el problema de la escasez y cuidado del agua está más que presente en nuestra realidad, y lamentablemente un factor detonante de esta pérdida del vital líquido obedece a la falta de infraestructura originados por los actores que inciden en el abastecimiento de agua, y estos son clasificados en:

a) Problemas inmobiliarios: los cuales dañan irreversiblemente los terrenos de siembra y el agua potable es insuficiente pues no se amplía la infraestructura.

b) Privatización: venta del agua por medio de pipas, lo que ya se convirtió en un próspero negocio, pues ante la necesidad de la gente estos microempresarios imponen sus propias tarifas, por lo que los microempresarios se abastecen de los pozos, en grandes proporciones de agua, por citar un ejemplo de estas ganancias en el municipio mexiquense de Chimalhuacán, el agua se comercializa entre 250 y 500 pesos la pipa y, semanalmente las pipas realizan 500 viajes, lo que genera una ganancia de entre 125 mil a 250 mil pesos a la semana, esta realidad es representativa de que en muchos lugares del país acontece esta situación.

c) El uso indebido de la concesión de los pozos: es decir se utilizan con fines de lucro, esta forma clandestina de manejo para suministro de agua, es una gran barrera para que la población pueda acceder al abasto de agua. Otra modalidad que se deriva de esta problemática es la falta de pago de Comisión Federal de Electricidad, en razón de que el rebombeo se requiere de energía eléctrica, y esto ocasiona que se suspenda el suministro de agua.

Otro factor son los problemas ecológicos ambientales y urbanos, aunado a una falta de política pública que tenga como objetivo la recuperación de la carga natural, en razón de que se extrae el doble de lo que se recarga, si lo anterior se combina con la falta de mantenimiento de las tuberías, esto trae como consecuencia fugas que van directo al desagüe, tan sólo en Distrito Federal, 72 metros cúbicos que recibe por segundo, se tiene que 42 por ciento se destina a uso doméstico, 12 por ciento a comercio, industria y servicio, 14 por ciento a riego y 32 por ciento se desperdicia por las fugas en la red de agua, esto significa que cada segundo se desperdician 23,000 litros de agua potable, y estos litros desperdiciados no pueden ser utilizados de alguna manera pues van directo al desagüe. Ahora bien imagínense

cuantos litros por la omisión de la autoridad se desperdiciarán en todo el país.

Otro aspecto a considerar es la falta de voluntad política e institucional por parte de los tres niveles de gobierno, es relevante reconocer que de alguna manera se plantean políticas hidráulicas que buscan formas de tener agua y suministrarla, quizás estas políticas no sean del todo efectivas, en el sentido de que están construidas como parte de una negociación entre municipios y entre los estados, es decir, por un lado el Estado crea un plan para condonar las deudas que los municipios tienen, y por otro lado, los municipios están condicionados a pagar, esta condición actúa de forma somera ya que dejan de garantía sus compromisos para pagar en futuro próximo. Entonces esto se convierte en una gama de compromisos a futuro pero inciertos.”<sup>12</sup>

Luego entonces, más allá de que las instancias gubernamentales, promuevan y difundan, por cierto de una forma muy discreta la cultura del agua, debemos de aplicar las soluciones que ya se conocen, pero que no se aplican, como es el caso de una fuerte inversión en el ámbito de infraestructura y la eliminación del excesivo burocratismo que existe hoy día en cuanto a los organismos públicos y privados que distribuyen y comercian el agua.

Por lo tanto, es evidente que la participación del gobierno en el cuidado y distribución del agua debe ser más oportuna y eficaz, con la finalidad de que no siga aumentando la escasez del líquido; de lo cual los particulares somos responsables, de forma parcial, y no total, como se trató de hacernos creer en diversos momentos en las pasadas administraciones, de que el particular es el que tiene toda la responsabilidad y no los demás actores que están inmersos en la problemática. Con ello no queremos decir que el agua únicamente escasea por la culpa del gobierno y de los grandes consorcios, lo que sí queremos decir es que la mayor parte de esta pérdida y distribución limitada a ciertos sectores y regiones, es compartida, en consecuencia, nosotros como sociedad debemos de hacer nuestro esfuerzo y que mejor que sea a través de la educación en cuanto al cuidado del agua.

Por ello, es definitivamente irresponsable el uso de estadísticas en este mundo globalizado, para justificar o soslayar la realidad social, no solamente a nivel local, sino a nivel mundial. Tal parece que los números están por encima del interés general, esto es que no hay sensibilidad a los problemas que aquejan a la gente, parece que los poderosos que dan y vierten números al por mayor pagando a pro-

fesionales que les dan la verdad que sólo ellos quieren escuchar y que por consecuencia será y son la pauta para tomar decisiones que única y exclusivamente benefician a sus intereses personales, por ello ante este panorama tan complejo en el manejo y cuidado del agua, propongo que la educación básica sea la directriz a seguir en el sentido de que todos y cada uno de los que vivimos en este país realmente recibamos una orientación de cómo cuidar el agua, y no como actualmente se informa acerca del tema de forma por demás limitada y casuística.

No esperemos más datos oficiales y extraoficiales, ya no más de estadísticas, es momento de atender el problema, mediante la implementación de la educación del cuidado del agua, la cual si bien es cierto pudiera estar inmersa en la educación ambiental, esta tiene un papel primordial para suscitar una clara toma de conciencia y una mejor comprensión de los problemas ambientales.

La educación ambiental aludida, es una actividad pedagógica bastante reciente, pero puede decirse que surgió cuando se comprendió la relación del ser humano con la biosfera, y empezó a cuestionar su papel en la conservación o degradación del entorno. Más cerca de nosotros, podríamos situar el origen de la educación ambiental en los movimientos en defensa de la naturaleza, los cuales repercutieron en cambios de actitud de la sociedad hacia el entorno y hacia la explotación de los recursos naturales.

La educación relativa a la protección de la naturaleza se oficializó a comienzos de siglo pero no adquirió realmente importancia hasta los años 30, y a finales de la década de los 40 pasó por un período de estancamiento y no volvió a suscitar gran interés (a excepción de algunas actividades al aire libre), hasta los años 70, en que la multitud de cuestiones y problemas que se planearon en torno a los ecosistemas naturales y las comunidades humanas contribuyó a la entrada en escena de la educación ambiental. Es entonces cuando la comunidad internacional, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas emprendió una acción concertada para dar carácter internacional, a la educación ambiental.

No obstante que por medio de la implementación de ciertos temas en materia ambiental en los programas de estudio de educación básica, los programas de educación ambiental siguen siendo insuficientes en cuanto a su número y alcance para lograr que la educación llegue a ser una preocupación. Esta carencia es mucho mayor en los países en vías de desarrollo, en los cuales se encuentra inmerso Mé-

xico. Además de esto se aprecian otros factores que influyen en la no solidificación de una verdadera cultura del agua tales como la ausencia de programas verdaderamente interdisciplinarios.

En general todavía no se han creado unos programas educativos, articulados en torno a problemas reales y regidos por una lógica funcional dirigida a su resolución. Además de que no existen programas centrados en la resolución de problemas concretos. Como consecuencia de esto, nuestros programas educativos son poco abiertos y de escasa efectividad práctica, se observa cierta tendencia en los programas de educación ambiental a limitar el entorno a sus aspectos naturales. Esta tendencia explica el que no se hayan tenido en cuenta los aspectos sociales y dificulta la comprensión de fenómenos y problemas de carácter complejo.

Es de señalar que esta problemática, que influye en la falta de una verdadera educación ambiental, y en la cual se encuentra inmerso la falta de una orientación del agua, fueron sólo algunas de las conclusiones a la que se llegó en la Conferencia de Tbilisi (Georgia 1977), en la cual se elaboraron 41 recomendaciones, en las cuales se define el contenido de la educación ambiental y se estableció las políticas y estrategias recomendadas a escala internacional.

De todo esto se desprende que apenas existen puntos comunes que permitan establecer un modelo de programas para una educación ambiental actual, en donde la diversidad es la tónica general. Sin embargo, en todos los programas dirigidos a jóvenes o adultos que hayan superado la etapa universitaria se aprecia la firme voluntad de inculcar en los alumnos una ética del medio ambiente.

Por citar sólo algunos ejemplos en otros países se han establecido en sus constituciones el derecho al agua, tales como Ecuador, Chile, Suiza, Portugal y Cuba, entre otros. México de manera tardía se sumó a más de cincuenta naciones que incluyen este derecho en su Carta Magna, quedando consagrada esta prerrogativa dentro del párrafo cuarto de nuestro artículo 4o.

El reconocimiento que se realiza en el dispositivo de referencia, resulta por demás importante en tanto se reconoció inicialmente el derecho al agua como una garantía individual, y recientemente como un derecho humano a partir de la reciente reforma constitucional en su artículo primero, el cual es derivado de los Derechos de Tercera Generación, denominados “nuevos derechos”, los que además protegen bienes tales como el patrimonio histórico y cultural de la

humanidad, el derecho a la autodeterminación, la defensa del patrimonio genético de la especie humana, entre otros.

Si bien es cierto que el reconocimiento del derecho al agua, como un derecho humano en nuestra Constitución Federal resulta importante, no menos importante también resulta el cuidado del agua, el cual de manera literal en nuestra Ley Fundamental no existe un dispositivo que así lo disponga, y esto es trascendental sin duda para poder garantizar por parte del Estado el acceso a este líquido vital para el ser humano, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa aunque diferenciada entre el Estado y la ciudadanía.

En este sentido, desde nuestra Constitución Federal, hacia los diferentes ordenamientos que regulan el tema del agua, se debe de otorgar derechos a favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental, y por supuesto el daño al agua, tal y como se está implementando en algunos otros países de nuestro continente, como el caso de Colombia, en el cual la educación ambiental resulta primordial en pro de proteger el medio ambiente, y al ser el agua parte del medio ambiente, el Gobierno ha obligado por decreto a todos los centros de enseñanza del país a poner en práctica la enseñanza de la ecología y la protección de los recursos naturales y del entorno.

Otro ejemplo, de educación ambiental y protección al agua, lo tenemos en Israel, país en el cual se implementó un nuevo programa por el cual se resaltan las responsabilidades morales del hombre.

Por lo que la escuela es el medio idóneo para formar individuos competentes en materia del cuidado del agua, por tal motivo es preciso que las clases no sirvan sólo para adquirir conocimientos, competencias cognitivas y actitudes concretas, sino que será preciso lograr también la transferencia de lo aprendido a las decisiones. Esto también puede ser entendido en el hecho de que no basta en apariencia con que el gobierno cuasi-actúe. Ya no hay que esperar más, hay que empezar a adquirir cierta conciencia y cultura de los recursos que son vitales para la subsistencia del hombre, entre ellos el agua.

Los criterios en cuanto a la Educación Ambiental, tal y como fueron formulados en la Conferencia de Tbilisi reflejan claramente la necesidad de asignar a la educación parte de la resolución de la problemática del agua, estableciéndose así lo siguiente:

- Considerar al medio ambiente en su totalidad tanto en sus aspectos naturales como en los creados por el hombre, tecnológicos y sociales (económicos, políticos, tecnológicos, históricos-culturales, morales, étnicos);
- Ser un proceso continuo que debe iniciarse a nivel preescolar y proseguir a nivel escolar y extraescolar;
- Adoptar un enfoque interdisciplinario haciendo uso de los recursos de cada disciplina para plantear los problemas ambientales desde una perspectiva global y equilibrada;
- Examinar las principales cuestiones ambientales desde una perspectiva local, nacional, regional e internacional, a fin de que los alumnos tengan una idea de las condiciones ambientales en otras áreas geográficas;
- Centrarse en situaciones presentes y futuras del entorno, teniendo en cuenta la perspectiva histórica;
- Insistir en la importancia y necesidad de la cooperación local, nacional e internacional para prevenir y resolver los problemas ambientales;
- Utilizar sistemáticamente, desde una perspectiva ambiental, los planes de desarrollo y de crecimiento;
- Hacer participar a los alumnos en la organización de sus actividades de aprendizaje y darles la ocasión de tomar decisiones y aceptar las consecuencias;
- Establecer una relación para los alumnos de todas las edades entre la sensibilización hacia el entorno, la adquisición de conocimientos, la aptitud para resolver los problemas y la clarificación de los valores, interesándose especialmente en la sensibilización de los más jóvenes hacia los problemas que se plantean en su propia comunidad;
- Ayudar a los alumnos a descubrir los síntomas y las causas reales de los problemas ambientales;
- Hacer hincapié en la complejidad de los problemas ambientales y la necesidad de desarrollar el sentido crítico y las competencias necesarias para resolverlos, y
- Utilizar los diferentes medios educativos y métodos pedagógicos al alcance para comunicar y adquirir cono-

cimientos sobre el entorno, prestando la debida atención a las actividades prácticas y a las experiencias individuales.

Los objetivos de la Educación Ambiental son:

- Contribuir a una clara toma de conciencia sobre la existencia e importancia de la interdependencia económica, social, política y ecológica, tanto en las zonas urbanas como rurales;

Dar a cada persona la posibilidad de adquirir los conocimientos, el sentido de los valores, la actitud, el interés activo y la competencia precisos para proteger y mejorar el entorno, y

Crear nuevos tipos de comportamiento en los individuos, grupos y en la sociedad en su conjunto de cara al entorno.

Las categorías de objetivos de la educación ambiental son los que se mencionan a continuación:

**Concienciación:** Ayudar a los grupos sociales y a los individuos a tomar del entorno global y de sus problemas, ayudarles a sensibilizarse en torno a estas cuestiones.

**Conocimientos:** Ayudar a los grupos sociales y a los individuos para que adquieran una experiencia y un conocimiento lo más amplio posible del entorno y sus problemas.

**Actitud:** Ayudar a los individuos y grupos sociales a adquirir interés por el entorno, un sentido de los valores, y la motivación necesaria para participar activamente en la mejora y protección del entorno.

**Competencia:** Ayudar a los individuos y grupos sociales a adquirir las competencias necesarias para identificar y resolver los problemas del entorno.

**Participación:** Dar oportunidades a cada individuo y grupo social de contribuir activamente, a todos los niveles, en la resolución de los problemas ambientales.

Lo anterior sin duda que solidifica la presente propuesta de reforma al artículo 7, fracción XI, de la Ley General de Educación, y si bien es cierto que la protección y conservación del medio ambiente ya se encuentra prevista, es ne-

cesario que se incorpore a dicha fracción el cuidado del agua, en razón de que es un tema vital que debe de ser contemplado en la educación obligatoria básica.

Además de la Conferencia de Tbilisi, se tienen diversos instrumentos referentes al derecho, protección y cuidado del agua como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Observación General número 15 sobre el derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Convención Sobre los Derechos de los Niños, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ratificado por nuestro país en 1981.

De igual forma se tienen diversos pronunciamientos como el de la UNESCO, la cual, en un segundo informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hidráulicos en el mundo, estableció que diversos desafíos mundiales en torno al agua, los cuales atienden principalmente a la crisis mundial que existe en torno al líquido vital, y que se resumen en lo siguiente:

- 1) Satisfacer las necesidades humanas básicas; de acuerdo con algunos estudios cada ser humano necesita ciento sesenta litros de agua no contaminada cada día.
- 2) Proteger los ecosistemas en bien de la población y del planeta. La Degradación ecológicas suscitado cambios medio-ambientales que han reducido la disponibilidad de recursos hidráulicos; al haberse roto varios ciclos naturales la recarga de los mantos acuíferos no se da la forma completa, lo cual tiene impactos en la agricultura y en el suministra de agua para las grandes concentraciones de población.
- 3) Satisfacer las necesidades de los entornos urbanos. Hay que considerar que para el año 2030 el 60 por ciento de la población vivirá en pueblos y ciudades, lo cual requiere de una gestión planificada y racional del agua. Este desafío también comporta la conexión de una toma de agua en las viviendas existentes y en las que se vayan construyendo.
- 4) Asegurar el abastecimiento de agua para una población mundial creciente.
- 5) Promover una industria más limpia en beneficio de todos. En el mundo el uso industrial del agua supone el 22 por ciento del total, aunque en los países desarrolla-

dos esa cifra alcanza un 50 por ciento y en los países con desarrollo medio y bajo apenas llega al 10 por ciento

6) Utilizar la energía para cubrir las necesidades del desarrollo. Se propone utilizar el agua responsablemente, con pleno respeto a las personas y comunidades, para generar electricidad, la cual a su vez tiene una incidencia directa en el combate a la pobreza

7) Combatir el agua. Hay que considerar los potenciales conflictos que se pueden desatar por intereses de particulares por obtener el control del agua. Por ello, el Estado debe garantizar el control y predominio del bien común. La idea de este desafío va en el sentido de señalar que un uso responsable del agua implica que se comparta, por medio de acuerdos que garanticen una correcta gestión interregional y transfronteriza

8) Identificar y valorar las múltiples facetas del agua. Los métodos de valoración actuales son demasiados complejos, la aplicación operativa de estos métodos de valoración es reducida y los servicios del agua son en general subvencionados, incluso en los países desarrollados.

9) Administrar el agua de modo responsable para asegurar un desarrollo sostenible. La crisis del agua es esencialmente una crisis de gestión de los asuntos públicos, o en otras palabras de gobernabilidad. Los síntomas de esta crisis han sido expuestos con anterioridad, pero las causas incluyen una falta de instituciones adecuadas en el sector del agua, la fragmentación de las estructuras institucionales, la contradicción de intereses aguas arriba y aguas abajo en lo que se refiere al acceso al agua, la transferencia ilícita de recursos públicos al sector privado y la imprevisibilidad en la población de las leyes, reglamentos y prácticas en materia de permisos, lo cual traba los mercados

También se tiene el “Tener Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hidráulicos en el Mundo”, el cual señala que “El agua es vital en todos los aspectos de la vida humana. El uso inteligente del agua y la gestión de los recursos hídricos son un componente esencial del crecimiento, el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza y la igualdad, los cuales son aspectos esenciales para la consecución de los objetivos del Desarrollo del Milenio. Hay que crear políticas efectivas y marcos legales para desarrollar, aplicar y reforzar las normas y reglas que regulan el uso y la protección, de los re-

curso hídricos. Las políticas hídricas operan dentro de un contexto político local, nacional, regional y global y de marcos, legales que deban apoyar los objetivos encaminados a una utilización racional del agua”.

Asimismo, el día 26 de julio 2010, dentro de su Sexagésimo Cuarto periodo de sesiones la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención, teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y destacando a ese respecto la determinación de los Jefes de Estado y Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio de reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carezca de acceso al agua potable o no pueda costearlo y quien no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo), en la cual se rescata que: “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Ahora bien, consideramos que a lo largo de los últimos cincuenta años se ha ido acrecentando la problemática del cuidado del agua, al grado de que después de unos veinticinco años más, sino es que antes, llegue a ser un tema de seguridad nacional, por esta y otras razones anteriormente señaladas es que se vuelve necesario la educación en cuanto al cuidado del agua, y que mejor que la educación se imparta durante la etapa de educación básica obligatoria, en razón, de que es más fácil concientizar al ser humano desde temprana edad, que a largo plazo.

De incorporarse el tema del cuidado del agua a la Ley General de Educación, se lograría que los nuevos habitantes de nuestro país vayan asumiendo el compromiso compartido de que el cuidado de este vital líquido es trascendental para su subsistencia, no sólo de ellos, sino de todos los que lo habitamos, con ello no quiero decir que la responsabilidad sea sólo de las nuevas generaciones, sino que el problema es de todos, esto es por parte del gobierno, de sus habitantes y de los grupos que se benefician de la explotación de este recurso.

Como es de apreciarse el tema de la preservación del medio ambiente y sobre todo del cuidado y del agua, es un tema toral para los países del orbe, razón por la cual deben de ser retomados los instrumentos y declaraciones que a nivel internacional se han señalado, entre las cuales se destaca la Conferencia de Tbilisi.

La presente iniciativa tiene la intención de fomentar valores a temprana edad, respecto del cuidado del medio ambiente y sobre todo del agua, para que la presente y las nuevas generaciones estemos consientes de la problemática actual y la futura respecto al cuidado del agua, instrumento legislativo que se plantea como de urgente resolución y dictaminación, ante la rapidez con que está avanzando la problemática del agua.

Claro está que la presente iniciativa es de carácter enunciativa más no limitativa, por el hecho de que se debe y debemos de adoptar ideas innovadoras y no politizadoras de cómo se debe de incorporar a los programas de estudio de la Secretaría de Educación Pública la creación de una asignatura denominada protección del medio ambiente y el cuidado del agua, lo cual represente el inicio de una verdadera cultura del agua, y no como actualmente acontece una cultura del agua que nadie conoce y si se conoce, realmente es limitada y escasa y que es hasta cierto punto irreal.

Incluso, no omito en señalar que en diversos países como el caso de Colombia e Israel, entre muchos otros, ya se tiene contemplado como tema fundamental en sus leyes la implementación de la educación ambiental, lo cual significa que en otros países realmente han adquirido la conciencia debida para tomar con seriedad la cultura del agua, en el caso de nuestro país, ya se dio un primer avance, con el reconocimiento del acceso al agua como un derecho fundamental, previsto a en el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora el siguiente paso es educarnos respecto al cuidado del agua por lo que someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 7o. ...**

I. a X. ...

**XI.** Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración, de la protección, conservación del medio ambiente y **del cuidado del agua** como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales;

XII. a XVI. ...

### Artículo Transitorio

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

#### Notas:

1 Aboites Aguilar Luis, *De bastión a amenaza. Agua, políticas públicas y cambio institucional en México, 1947-2000*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, AC, Edición, 2004, P. 89.

2 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Iván, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, agua para Todos, Fondo de Cultura 3 Económica, Primera Edición, 2006, México, 2006, P. 21.

3 Kauffer Michel, Edith F., *El concepto de hidropolítica en la frontera sur de México*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y ambientales, El Colegio de México, A.C., Primera Edición, 2004, P. 187.

4 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Iván, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, Idem, p. 21

5 Kauffer Michel, Edith F., Idem. P. 186.

6 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Iván, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, Op Cit. P. 33.

7 Graizbord Boris, Arroyo Arredondo Jesús, *El futuro del agua en México*, Primera Edición, México, 2004, Páginas. 14 y 15.

8 Camdessus Michel, Bertrand Badre, Chéret Iván, Pierre-Frederic, Buchot Tenière, Op Cit. P. 30.

9 Aguirre Jiménez, Alma Alicia, *Mecanismos e instrumentos económicos de la gestión del agua en México*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, AC, primera edición, 2004.

10 Garrocho, Carlos Diez Reflexiones sobre el Agua, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, AC, primera edición, 2004, P. 45.

11 Garrocho, Carlos, *Ibidem*, P. 60.

12 Guillermo Aguilar, Adrián, *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional (experiencias en Latinoamérica y España)*, Editorial Porrúa, primera edición, México, 2006, Páginas 173, 174, 175 y 176.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de dos mil trece.— Diputado Rodimiro Barrera Estrada (rúbrica).»

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

---

## LEY FEDERAL DE DERECHOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, Javier Salinas Narváez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, a fin de fortalecer el derecho para el Fondo para la Investigación Científica en materia de Hidrocarburos.

### Exposición de Motivos

El 21 de diciembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “decreto por el que se reforman diversas disposiciones del capítulo XII del título segundo de la Ley Federal de Derechos, por el que se reformó el capítulo XII, ‘Hidrocarburos’, del título segundo de la Ley Fede-

ral de Derechos, para introducir el nuevo régimen fiscal de Petróleos Mexicanos”.

La reforma provocó el veto del presidente de la República, fundamentalmente por el aumento significativo del costo fiscal de ésta, ya que para 2006 equivaldría a 60.9 miles de millones de pesos menos de ingresos; y la consecuente afectación a las participaciones a las entidades federativas por 161 mil millones de pesos en el periodo 2006-2013.

Las observaciones más importantes del Ejecutivo fueron atendidas por el Congreso, de tal suerte que el 1 de octubre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de hidrocarburos, y se derogan y reforman diversas disposiciones del decreto que reforma diversas disposiciones del título segundo, capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos”.

La reforma introdujo un derecho para financiar la investigación científica en materia de energía.

Adicionalmente, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, se modificó el capítulo relativo de la Ley Federal de Derechos para modificar la distribución de los subfondos del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de Energía.

Al respecto, el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos establece que la recaudación anual que genere la aplicación del Derecho señalado se distribuirá de la siguiente forma:

I. El 63 por ciento al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, que se creará de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología.

II. El 2 por ciento al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos con el objeto de formar recursos humanos especializados en la industria petrolera, a fin de complementar la adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico que impulsará dicho fondo.

III. El 15 por ciento al Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo.

IV. El 20 por ciento al Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Sustentabilidad Energética, que se creará de conformidad con las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos.

No obstante, en los últimos años, el Ejecutivo propone en la Ley de Ingresos, y así lo ha aprobado el Congreso, la autorización para disponer de tales recursos y financiar el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros programas, en franca transgresión a lo ordenado por el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos.

Al efecto, el artículo 1o., párrafos séptimo y octavo, de la Ley de Ingresos de la Federación vigente, disponen que durante 2013, de los recursos que genere el derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía a que se refiere el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, 3 mil millones de pesos se destinarán a financiar el presupuesto del ramo 38, “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”.

Asimismo, se autoriza al Ejecutivo federal para utilizar los recursos disponibles que se acumulen en el Fondo Sectorial Conacyt-Secretaría de Energía-Hidrocarburos hasta por un monto de 5 mil millones de pesos que se ejercerán en el ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Así, el artículo 1o., párrafos séptimo y octavo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013 autorizó lo siguiente:

Durante el ejercicio fiscal de 2013, de los recursos que genere el derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía a que se refiere el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, 3 mil millones de pesos se destinarán a financiar el presupuesto del Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La aplicación de estos recursos se hará de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. Los recursos del derecho para la investigación científica y tecnológica que resten después de aplicar lo dispuesto en el presente párrafo se destinarán a lo que establece el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos.

Se autoriza al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para utilizar los recursos disponibles que se acumulen en el Fondo Sectorial Conacyt-

Secretaría de Energía-Hidrocarburos hasta por un monto de 5 mil millones de pesos que se ejercerán en el Ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.

Como se aprecia, no se otorgan mayores recursos para el Conacyt, sino que el Congreso autoriza al Ejecutivo para utilizar los ingresos etiquetados para la investigación científica en materia energética para financiar el gasto corriente del Conacyt, evitando financiar al organismo con recursos netamente presupuestarios.

Al parecer, tal arbitrariedad se explica en el hecho de que en opinión de las autoridades hacendarias dichos recursos son excesivos.

Por tal razón es menester reformar la Ley Federal de Derechos para reducir el porcentaje de la contribución aludida y el margen de disposición por el Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Por lo expuesto se somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, a fin de fortalecer el derecho para el Fondo para la Investigación Científica en materia de Energía**

**Único.** Se **adiciona** un párrafo noveno al artículo 254 Bis de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

**Artículo 254 Bis. ...**

...

...

...

...

...

...

...

Los ingresos provenientes del derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, no podrán ser destinados a fines distintos a los señalados en el presente artículo. De estimarse necesario modificar su distribución, el Congreso de la Unión deberá reformar la presente ley.

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará el vigor el 1 de enero de 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 10 de septiembre de 2013.—  
Diputado Javier Salinas Narváez (rúbrica).»

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

---

LEY DEL IMPUESTO  
EMPRESARIAL A TASA UNICA

---

«Iniciativa que adiciona diversas disposiciones a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla y suscrita por integrantes de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación

El suscrito David Pérez Tejada Padilla, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en representación de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados a la siguiente iniciativa que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La importancia de la industria maquiladora y manufacturera de exportación (IMMEX) en México es fundamental en

materia del empleo, inversión exportaciones; representa a la vez una de las actividades económicas centrales para los Estados del país, principalmente en el Norte donde se encuentra el mayor número de empresas IMMEX instaladas. La IMMEX debe ser observada como industria estratégica dentro de la política económica nacional; en la coyuntura actual dicha industria es uno de los pilares que permiten la recuperación del empleo, la inversión y el aumento de la competitividad nacional y mundial. Las condiciones económicas actuales constituyen uno de los momentos históricos en los cuales los países líderes disminuyen su ritmo de crecimiento que algunos países en desarrollo, competidores de México, logran cerrar parte de la brecha con los desarrollados. Consideramos que en el contexto actual, México debe responder con una política que promueva decididamente a las IMMEX para lograr consolidar la urgente recuperación del empleo en el corto plazo y atraer empresas que apoyen la estrategia del país por insertarse en industrias dinámicas y aumentar su competitividad a mediano plazo. Igualmente, las empresas que se instalen en el país deberán obtener certeza jurídica respecto de las operaciones que desarrollen en México. Proponemos en esta iniciativa transitar de un esquema fiscal recaudador para la IMMEX, hacia un esquema promotor a partir del otorgar mayor certidumbre jurídica fiscal. El contexto global exige medidas fiscales decididas que impulsen la recuperación del empleo, la atracción de empresas estratégicas y la inversión extranjera directa. Una política fiscal de promoción a la IMMEX significará el aumento del volumen y valor de la actividad en la industria y una mayor captación tributaria.

### Antecedentes

Los antecedentes de la industria maquiladora se remontan a 1964, cuando finaliza el Programa Braceros México y Estados Unidos de América que permitía que campesinos mexicanos laboraran temporalmente en los campos agrícolas de Estados Unidos de América. La cancelación de dicho programa provocó el desempleo de los campesinos mexicanos quienes fueron retornados a la frontera del país. Con la finalidad de hacer frente a ese alto nivel de desempleo, se presentó el Programa de Industrialización de la Frontera, que consistió en la instalación de empresas maquiladoras que empleaban mano de obra nacional para realizar procesos de ensamble y transformación de productos importados; la primera de ellas, se estableció en 1966 en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Dicho esquema de producción bilateral mantuvo un desarrollo constante arraigándose de esta manera en el territorio mexicano, lo cual fue de particular importancia para los estados del norte del país; sin embargo, en la estrategia de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” implementada en México, disto mucho de tener el impacto e importancia que tiene actualmente. La importancia del esquema maquilador cobraría sentido con el fin de la etapa “fordista keynesiana” a finales de la década de 1970 y con la transición hacia un nuevo esquema donde cambia radicalmente la forma de organización de la producción a nivel mundial y se modifican los determinantes de la división internacional del trabajo.

A partir de la década de los noventa, sustentado en una nueva base tecnológica centrada en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se consolida un nuevo modelo de desarrollo y competencia al que hoy se le denomina economía informática, sociedad o economía del conocimiento, globalización, entre otros. Uno de los principales cambios que se observan es el hecho de una creciente “globalización de la producción”, lo cual implica una dispersión de la manufactura alrededor del mundo a través de redes globales de producción, manteniendo un centro que coordina y consolida las operaciones. En esta nueva estructura de competencia, las posibilidades de desarrollo económico se determinan en gran medida por la inserción a ramas industriales y actividades de mayor complejidad tecnológica, por tanto, de mayor valor agregado, lo que implica una mayor competitividad, como la posibilidad de mayores ganancias (a partir de rentas tecnológicas) y salarios (trabajo complejo y calificado). En contraste, los segmentos de menor valor agregado implican trabajo precario, intensivo en mano de obra no calificada y menores niveles de ganancias, así como la participación en la competencia internacional por abaratar la mano de obra.

Sobresalen algunos efectos en la producción en esta nueva fase de la economía:

- a) Transformación profunda de las actividades productivas, automatizando procesos e integrando la línea el diseño, la manufactura, inventarios, ventas, y administración, entre otras.
- b) En el marco de la integración de actividades, el diseño se convierte en la actividad fundamental por su capacidad para transformar productos y procesos de manera cada vez más acelerada y ampliada.

c) Incremento de la capacidad humana para generar valor y riqueza por medio de efectos cuantitativos (aumento de la productividad) y cualitativos (calidad y variedad) que devuelven al trabajo su condición compleja (trabajo en equipo, iniciativa, etcétera).

d) Formación de redes entre múltiples unidades productivas, integrando a proveedores y usuarios para generar grandes economías de abastecimiento.

e) Organización de complejas bases de datos y medios de procesamiento cada vez más avanzados de información, gracias a los cuales se integra la producción y distribución.

### **Mediano plazo: Aprendizaje tecnológico e institucional para aumentar la competitividad**

De acuerdo con el reporte de competitividad del Foro Económico Mundial 2009-2010, México cayó seis puestos en la lista desde 2008, colocándose en la economía número 66 del mundo por ser uno de los países más afectados por la crisis económica global. Este resultado negativo no es un hecho aislado, debido a que se suma a una tendencia en el deterioro de su sector productivo y su competitividad; ya que durante 1999-2006 México cayó en el ranking mundial de competitividad de 104 países del lugar 34 en 1999 al 48 en 2004; al 55 en 2006 para llegar en el 2009-2010 al 66. Este informe señala la ineficiencia de la burocracia, corrupción, crimen y robo, acceso al financiamiento y las regulaciones laborales restrictivas como los principales rubros en los que México sufrió un deterioro en sus indicadores de competitividad. Es evidente que la economía mexicana sufrió una pérdida de dinamismo, donde conviene ahondar en los determinantes de la competitividad para entender los principales retos que enfrenta la nación a mediano y largo plazo.

En primer término, una definición práctica de competitividad es aquella que hace referencia al porcentaje de la producción mundial que satisface un país en determinada industria (sostenida por altos niveles de productividad). Es decir, un país es competitivo en alguna industria si satisface un alto porcentaje de la producción mundial respecto a sus competidores; ejemplo Japón, es la segunda economía más competitiva en la industria automotriz, debido a que ocupa el segundo lugar en la producción y exportación de autos; así como Finlandia que tiene la economía más competitiva en la industria de teléfonos móviles, lo anterior se

debe a que Nokia, empresa finlandesa, cubre la mayor cuota de mercado frente a sus competidores a nivel mundial; no obstante, si se redujera su cuota de mercado se podría hablar de un descenso en su competitividad.

En ambos casos, la clave de la competitividad proviene de la productividad (el valor de los bienes y servicios producidos por unidades de sus recursos humanos, económicos y naturales) de la economía. La productividad permite a un país soportar salarios altos, una divisa fuerte y una rentabilidad atractiva del capital y, con ello, un alto nivel de vida.

Los determinantes de la competitividad de las naciones se centran en el ambiente microeconómico, en la sofisticación de las prácticas de trabajo y las estrategias de las empresas, así como en la calidad del entorno empresarial microeconómico en el que compiten las empresas de un país. Sin embargo, luego de casi 30 años, estos determinantes han evolucionado a partir del desarrollo de nuevas investigaciones y conceptos. Hoy se considera que la competitividad es un asunto sistémico y dentro del análisis se toma en cuenta la creciente segmentación de las cadenas de valor en el proceso de globalización.

Desde esta perspectiva el fomento a la competitividad del sector productivo y de manufactura no sólo requiere un apoyo particular a las empresas, sino para toda una gama de instrumentos a nivel macro, medio y microeconómico. Por lo que desde esta perspectiva, el incremento de la competitividad radica en la capacidad de los sectores privado, público y académico de generar los ambientes adecuados en estos tres niveles.

De la misma forma, se han incorporado al estudio inicial de competitividad, la consideración de las nuevas formas de eficiencia colectiva, la nueva organización industrial y las relaciones intra e inter empresa, así como los efectos de la globalización en procesos de desarrollo a nivel regional, clusters, distritos y parques industriales, encadenamientos de valor agregado en general, así como formas institucionales de asociación que parecen jugar un papel cada vez más significativo en la competitividad de las naciones y de las regiones. Y a partir la perspectiva de los sistemas nacionales de innovación, también es indudable la carencia de coordinación entre las distintas partes involucradas.

Otro de los enfoques más prometedores en el análisis de los determinantes de la competitividad lo constituyen una serie de aportaciones neo-schumpeterianas (véase Freeman,

y Carlota Pérez) que investigan las formas en que los países escalan en la complejidad tecnológica de sus procesos a partir de una serie de políticas orientadas a canalizar el esfuerzo nacional hacia el aprendizaje tecnológico. El desarrollo de mecanismos de financiamiento, de vinculación entre universidad-empresa y hasta de la generación de una nueva cultura productiva. También, se ha destacado la necesidad de que este aprendizaje tecnológico debe necesariamente ir acompañado de una transformación institucional que se adapte al contexto global; por lo que nuevas prácticas en el servicio público, una nueva actitud laboral y un nuevo pacto entre empresa y sociedad son los pilares de este nuevo paradigma institucional.

En resumen, la recuperación de los niveles de competitividad del sector productivo mexicano demanda reformas estructurales en todos los niveles: micro, medio y macro económicos; que permitan hablar de una política de aprendizaje tecnológico e innovación en la industria manufacturera que sirva como eje para la transformación institucional. En términos macroeconómicos es de suma importancia redefinir la dirección de la política cambiaria a favor de la producción versus estabilidad financiera, ya que se requiere un tipo de cambio que no perjudique los sectores orientados al mercado interno, con mayor énfasis en los sectores orientados a las exportaciones.

Del mismo modo, es necesario recuperar los niveles de financiamiento de la IMMEX correspondientes a la década de los noventa, especialmente por parte de la banca comercial. A nivel meso económico, conviene lograr una mejor claridad en las metas del sector empresarial y público a mediano plazo debido a que no ha jugado un papel relevante en la gestión de propuestas y proyectos prioritarios que tengan continuidad. De esta forma, la creación de vínculos funcionales entre industria y universidad; y el aumento del nivel educativo parecen ser uno de los puntos fundamentales en la explicación del aumento de la competitividad en los países del sudeste asiático. A nivel microeconómico es urgente considerar a las empresas de menor tamaño en los programas y metas de exportación; ya que este sector ha sido el más afectado como olvidado dentro de la estrategia exportadora y, por ser el sector en donde se concentra el grueso del empleo de la economía mexicana este debería ser parte central de cualquier proyecto de desarrollo económico. El acceso al crédito, a la tecnología, la reducción y simplificación de trámites, son medidas que podrían tener un profundo impacto positivo en este sector.

### **Coyuntura actual: medidas a corto plazo para la recuperación del empleo y atracción de inversión.**

En México, previo a finalizar la década de 1980, las plantas de producción se dedicaban a actividades intensivas en mano de obra, las cuales operaban con tecnologías rudimentarias y en condiciones precarias.

A partir de la década de 1990 México se insertó decididamente dentro de este proceso mundial a través del impulso a su estrategia exportadora, apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa y desregulación especialmente en el sector servicios. La IMMEX alcanzó su mayor auge a finales del año 2000. Durante esta etapa destacó el sector de la electrónica, ya que desde los años setenta se convirtió en la rama más importante del sector, debido al personal ocupado y al valor agregado de sus procesos. A su vez también destaca la industria automotriz y de autopartes, la de telecomunicaciones, tecnologías de la información, electrodomésticos, biotecnología e industria aeroespacial.

A partir de entonces se da un proceso de declive, principalmente por la contracción de la economía estadounidense que implicó para la IMMEX una disminución en el empleo de **22 por ciento**, en cuanto al número de plantas representó una caída de **20 por ciento**. A medida en que la economía norteamericana se recuperaba, dichos empleos en su mayoría se recuperaron; sin embargo, el dinamismo y ritmo de crecimiento en la IMMEX no se ha vuelto a obtener; aunado a la fuerte competencia con China, Centroamérica y otras economías emergentes que han desplazado a México de los primeros lugares como potencia exportadora. Se hace evidente que luego del año 2000 se observa una disminución en el ritmo de crecimiento y un menor dinamismo en el monto y calidad de las inversiones; sobre todo, que la política económica orientada al sector no ha sido suficiente para responder a los nuevos retos en la competencia internacional, por lo que, son evidentes las fallas cuando confrontamos el desempeño con los avances de países del sudeste asiático, China, India, Brasil y otras economías emergentes. Es por ello, que la coyuntura actual nos exige configurar una estrategia de apertura activa que se encuentre sustentada por una política tecnológica, educativa, de desarrollo de proveedores, de financiamiento, con una decidida actividad de promoción y desarrollo por parte del Estado. Es evidente que la IMMEX requiere de un nuevo impulso que apunte la atracción y retención de empresas, como el desarrollo y fomento de segmentos de mayor valor agregado.

Con la inserción de México a la nueva organización de la economía mundial el propio nombre de maquila es insuficiente; en cambio, el concepto de industria manufacturera de exportación describe mejor la realidad de los estados del norte del país, en la que las actividades forman parte de una cadena altamente integrada a las redes globales de producción mundial, con altos estándares de calidad, niveles de organización, infraestructura desarrollada, de una compleja tecnología de punta en diseño como en la producción, sin dejar de lado, los sensibles y complejos procesos de logística.

A pesar de la pérdida de dinamismo, la IMMEX es fundamental en la economía de México, especialmente para los estados del norte, centro y occidente del país. Actualmente da cuenta de más de 2.3 millones de empleos directos, 5,645 establecimientos, y alrededor de 1.8 por ciento del PIB, ingresos de divisas superiores a los generados por la industria del turismo, equivalentes a las remesas de los migrantes y en ocasiones superiores a los ingresos provenientes de la exportación de petróleo crudo.

Cabe acentuar que la IMMEX tiene vínculos con el desarrollo regional, en la diversificación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología que por su naturaleza, consiente el desarrollo social a través del trabajo productivo y la mano de obra calificada; además de consolidar el enfoque de la industria limpia y sustentable.

Es claro que la IMMEX se encuentra hoy en una coyuntura en la que requiere de una atención especial: i) a corto plazo, ya representa una oportunidad para recuperar el empleo y la inversión; ii) a mediano plazo, ya que es imprescindible impulsarla para una mejor inserción activa en el mercado mundial de la manufactura de exportación; con una perspectiva de crecimiento hacia actividades de mayor valor agregado. Para ello, se requiere conjuntamente de una decidida e inteligente política económica de desarrollo, como de una estrecha cooperación entre los distintos niveles de gobierno, empresas, universidades y sociedad en general; así como una serie de pilares que garanticen acceso al crédito y financiamiento. Mejorar los niveles de educación, fortalecer las instituciones, contar con reglas claras y sencillas, **así como alcanzar una mayor certeza jurídica y fiscal**, que son fragmentos claves en los determinantes de la competitividad.

En la coyuntura actual, se requieren medidas fiscales audaces que hagan mucho más atractiva la inversión en sectores estratégicos y que alienten el empleo. A partir de una

política económica clara, se puede aprovechar el hecho de que los países líderes en la carrera hayan bajado su velocidad para intentar reducir la brecha que nos separa en la competencia económica. Es muy probable que China, India y Brasil y otras economías emergentes salgan más fortalecidas. México por su parte, debería intentar ser parte de estos países que alteren favorablemente la proporción de riqueza mundial entre países líderes y aquellos en desarrollo.

Diversos problemas aquejan hoy a la IMMEX: la pérdida de competitividad de los estados del norte, la inseguridad en la vida cotidiana y en la actividad económica, la falta de proveedores nacionales certificados, el rezago en materia educativa, eliminación de cuellos de botella administrativos en materia aduanera, rezago en creación de infraestructura de transportes, entre otros. Sin embargo, consideramos de la mayor urgencia, la necesidad brindar certidumbre jurídica y fiscal a los inversionistas de este sector que les permita planear, al menos, a mediano plazo y transitar de un marco fiscal recaudador hacia un marco promotor del sector que apoye la recuperación del empleo a partir del incentivo a la inversión.

### Política fiscal promotora

Así, atendiendo una serie de problemáticas específicas y urgentes del sector, proponemos consolidar la política fiscal promotora y otorgar certidumbre jurídica a la industria; consideramos que dicha medida puede tener un efecto inmediato en la recuperación del empleo, aumento en la cantidad y calidad de inversiones, para lo cual es necesario la extensión definitiva y permanente de los beneficios fiscales en materia del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).

La IMMEX para determinar el IETU aplica el beneficio fiscal del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de noviembre de 2007, que consiste en calcular un crédito utilizando la misma base que en Impuesto Sobre la Renta (ISR); es decir, a la base de ISR se aplica la tasa del IETU; logrando con ello sólo el pago de la diferencia. Sin embargo, el Decreto en comento contempla el otorgamiento de este beneficio sólo hasta el ejercicio de 2013; es decir, hasta un tiempo previamente definido y conocido. Dicha situación constituye una situación que, aunque afectará al sector hasta el 2013 (por disposición transitoria del Decreto por el que se modifica el diverso publicado el 5 de noviembre de 2007), al día de hoy representa una situación que inhibe la inversión en el sector al no contar con la certidumbre de que dicho impuesto no se-

rá aplicado en el 2014. Las ventajas de declarar permanente el beneficio fiscal para el sector significan mantener una situación favorable para la IMMEX en materia fiscal, además de permitir que los inversionistas del sector puedan llevar a cabo una planeación de sus inversiones y proyectos de inversión sobre la base de una mayor certidumbre fiscal. Por tal motivo, **el objetivo fundamental de la reforma, es generar la certidumbre jurídica necesaria y de forma permanente a la coexistencia de la ley.**

Detallando, el beneficio fiscal en materia de IETU que se otorga a empresas maquiladoras de exportación que operan en los términos del artículo 2 y 216-Bis de la Ley del ISR está contemplado en el artículo quinto del “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre de 2007 y consiste en acreditar contra el Impuesto Empresarial a Tasa Única del ejercicio a cargo del contribuyente, un monto que se calcula conforme al procedimiento establecido en el propio artículo.

Con este decreto, el gobierno mexicano reconoce a la IMMEX como un sector prioritario para la generación de empleo, promotor de inversión y generación de exportaciones al consignar en la propia exposición de motivos del citado decreto, lo siguiente:

“Que la industria maquiladora, por sus actividades orientadas hacia los mercados del exterior, es una importante generadora de exportaciones y de empleos para el país, que además contribuye a elevar la competitividad de la industria nacional;

Que la Ley del Impuesto sobre la Renta exceptúa a los residentes en el extranjero de constituir establecimiento permanente cuando tengan una relación económica o jurídica con una maquiladora establecida en el país, siempre que ésta cumpla por cuenta del residente en el extranjero con las reglas establecidas en el artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta;

Que por lo anterior, se otorga un estímulo fiscal a la industria maquiladora, con el propósito de impulsar la competitividad de nuestro país en este sector y seguir fomentando la generación de empleos”

El decreto en materia del IETU además de haber sido fundamental para mantener el nivel competitivo de la IM-

MEX, igualmente se convirtió en una herramienta de promoción de inversión, dado que permite a los inversionistas pronosticar con anticipación la tasa fiscal efectiva de impuestos corporativos que se van a pagar en México por sus operaciones de manufactura. Sin embargo, la vigencia de aplicación del beneficio otorgado en dicho Decreto está limitada a los ejercicios fiscales terminados el 31 de diciembre de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y, a los que terminarán el 31 de diciembre de 2013.

Esta acotación a la vigencia del Decreto en materia del IETU es un tema de intranquilidad para los empresarios extranjeros que llevan a cabo operaciones de manufactura con empresas maquiladoras establecidas en México, sobre todo el hecho de ponerlas a mantener y continuar reinvertiendo. Lo anterior, se debe a la gran incertidumbre que generada por la limitante prevista en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado el 5 de noviembre de 2007, el cual establece:

“**Tercero.** El estímulo fiscal a que se refiere el artículo quinto del presente Decreto podrá aplicarse únicamente para los ejercicios fiscales de 2008 a 2011.”

De igual manera, el anterior Artículo Transitorio fue reformado mediante el Decreto publicado el 12 de octubre de 2011, para darle la extensión del 5 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.

Los integrantes de la Comisión Especial de la industria manufacturera y maquiladora de exportación, consideramos que resulta de gran urgencia como prioritario el eliminar la temporalidad de vigencia del Decreto del IETU, lo que nos ayudará a enviar un mensaje de certeza jurídica al extranjero que invierte sus capitales en nuestro país y que promueve importantes cantidades de empleos y de divisas.

Es claro, que de mantenerse esta incertidumbre para los años siguientes al 2013 las empresas maquiladoras y sus inversionistas viven en un ambiente de incertidumbre e inhiben, como se mencionó, el desarrollar nuevas inversiones o mantener las ya existentes. La planeación a largo plazo es un tema fundamental para cualquier empresa, especialmente para aquellas que están evaluando el establecer operaciones en un país como México.

Los ejercicios de planeación de inversión y ampliación de operaciones de las empresas van mucho más allá del ejercicio 2013, ya que son de 5 y hasta 10 años para consoli-

dar las inversiones, por lo que a partir del mes de diciembre de 2013 podremos estar perdiendo importantes oportunidades de crecimiento.

Tenemos que recordar que las empresas IMMEX son usuarias intensivas de mano de obra. Los sueldos, salarios y prestaciones pagadas, incluyendo las contribuciones de seguridad social como las del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), suelen representar hasta un 70 por ciento de los costos y gastos totales incurridos en la operación de manufactura. De conformidad con la Ley del IETU, estas partidas no son deducibles para efectos de determinar el impuesto; aún con el beneficio del crédito fiscal en materia de sueldos, salarios y remuneraciones gravadas, este es insuficiente para absorber el IETU causado en virtud de que no se otorga un crédito sobre las remuneraciones o percepciones exentas de los trabajadores.

Por otra parte, la Ley de IETU permite deducir al 100 por ciento las adquisiciones de las inversiones realizadas en el ejercicio en que estas se realizan; sin embargo, generalmente y por disposiciones del Decreto IMMEX, las empresas maquiladoras no son propietarias de la mayoría de los activos utilizados en la operación de manufactura ya que los mismos son proporcionados por el residente en el extranjero con quien se tiene celebrado el contrato de manufactura o maquila. El no poder deducir estas inversiones, contribuye al impacto que el Sector tiene en materia de IETU.

### Vigencia del decreto del ISR

La necesidad de mantener vigente el decreto en materia del ISR 2003 está íntimamente relacionada a la vigencia de la Ley del IETU, al Decreto de IETU 2007 y 2011, y a los títulos II y IV de la Ley del ISR. Veamos por qué:

Mediante el artículo décimo primero del Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, publicado el 30 de octubre de 2003 se establecieron los beneficios que le son aplicables a la industria maquiladora de exportación al señalar lo siguiente:

**“Artículo Décimo Primero.** Se exime parcialmente del pago del impuesto sobre la renta a los contribuyentes a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en una cantidad equivalente a la diferencia del impuesto sobre la renta que resulte de calcu-

lar la utilidad fiscal que represente, al menos, la cantidad mayor de aplicar lo dispuesto en los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 216-Bis de la citada ley, y el impuesto sobre la renta que resultaría de calcular dicha utilidad fiscal aplicando 3 por ciento, en ambos casos, siempre que se cumplan con los demás requisitos establecidos en el artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Para calcular el beneficio a que se refiere este artículo, los contribuyentes al aplicar lo dispuesto en el inciso a) de la fracción II del artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán excluir del cálculo a que se refiere dicho inciso, el valor de los inventarios utilizados en la operación de maquila.”

En el propio decreto se reconoce la necesidad de contribuir a la competitividad internacional del sector maquilador al expresar en su exposición de motivos lo siguiente:

“Que con la aparición de nuevas tecnologías, que las empresas maquiladoras constituyen una importante fuente de empleos para nuestro país, por lo que ha sido política de esta administración establecer mecanismos que fomenten su crecimiento;

Que como parte de los esquemas establecidos por esta administración para fomentar el empleo y la inversión productiva en nuestro país, es necesario impulsar a la industria maquiladora, ya que constituye un importante sector generador de inversiones y empleos, por lo que se considera conveniente otorgar una exención parcial del pago del impuesto sobre la renta equivalente a la diferencia entre el impuesto determinado considerando los porcentajes establecidos en los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 216-BIS de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y el impuesto sobre la renta que resultaría de calcular la utilidad fiscal considerando el 3 por ciento, permitiendo calcular el impuesto sobre la renta sobre el cual se aplica la exención, excluyendo del cálculo el valor de los inventarios utilizados en la operación de maquila.”

Tomando en cuenta los considerandos del Decreto ISR 2003 y del Decreto de IETU de 2007 y su extensión del 2011, así como las disposiciones establecidas en los artículos décimo primero y quinto respectivamente, resulta clara la necesidad de que mientras se mantengan vigentes la Ley del ISR y la del IETU en los términos actuales, es necesario mantener vigentes ambos Decretos y en caso del que se refiere al IETU, es urgente eliminar la limitación de su vigencia hasta el 2013.

Necesitamos mantener el esquema fiscal que permite a México seguir siendo un foco de atracción para inversión extranjera directa en operación de manufactura que se establezcan en México, por lo que es indispensable que ante cualquier cambio de las condiciones y tasas de Impuestos Sobre la Renta y/o Empresarial a Tasa Única se analice sobre las implicaciones negativas que traerá en materia de inversiones, competitividad, productividad y sobre todo en materia de empleo.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

#### Que adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

**Artículo Primero.** Se adiciona el Capítulo VIII, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, para quedar como sigue:

#### Capítulo VIII De los estímulos fiscales para operaciones de maquila

**Artículo Segundo.** Se adicionan los artículos 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, para quedar como sigue:

**Artículo 20.** Para efectos del presente Capítulo, se entiende por operación de manufactura o maquila, la definida en los términos del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

**Artículo 21.** Se otorga un estímulo fiscal a las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila en los términos del artículo 20 de esta ley y que tributen conforme al artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta. El estímulo fiscal determinado en los términos de este artículo no será aplicable contra el impuesto empresarial a tasa única que se determine por las actividades distintas a las operaciones de manufactura o maquila; en cuyo caso, se estará a lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley.

**Artículo 22.** El estímulo fiscal a que se refiere el artículo anterior consistirá en acreditar contra el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio a cargo del contribuyente, calculado conforme al artículo 8 de esta ley, un monto equi-

valente al resultado que se obtenga de restar a la suma del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio a cargo y del impuesto sobre la renta propio del ejercicio, el monto que se obtenga de multiplicar el factor de 0.175 por la utilidad fiscal que se hubiese obtenido de aplicar las fracciones I, II o III del artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta, según corresponda.

Los contribuyentes a que se refiere el artículo 20 podrán acreditar el estímulo previsto en el mismo, siempre que el monto que se obtenga de multiplicar el factor de 0.175 por la utilidad fiscal que se hubiese obtenido de aplicar las fracciones I, II o III del artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta, según corresponda, resulte inferior al resultado que se obtenga de sumar el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio a cargo del contribuyente calculado conforme al artículo 8 de la presente ley y el impuesto sobre la renta propio del ejercicio.

**Artículo 23.** Para los efectos del artículo 22, los contribuyentes deberán considerar la utilidad fiscal que hubieran determinado únicamente por la operación de manufactura o maquila; en su caso, si el contribuyente determinó la utilidad fiscal por la operación de manufactura o maquila conforme lo establece la fracción II del artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta ésta no deberá considerar el beneficio que exime parcialmente del pago del impuesto sobre la renta contenido en el artículo décimo primero del Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de octubre de 2003.

**Artículo 24.** Para calcular la utilidad fiscal a que se refiere el artículo anterior, los contribuyentes que tributen conforme a la fracción I del artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en lugar de aplicar una cantidad equivalente al 1 por ciento del valor neto en libros de la maquinaria y equipo propiedad del residente en el extranjero cuyo uso se permita a los contribuyentes señalados en el artículo 21 de esta ley, en condiciones distintas a las de arrendamientos, con contraprestaciones ajustadas a lo dispuesto en los artículos 215 y 216 de la citada ley, deberán aplicar el 1.5 por ciento.

**Artículo 25.** Los contribuyentes podrán acreditar contra el pago provisional del impuesto empresarial a tasa única a su cargo correspondiente al periodo de que se trate, calculado en los términos del artículo 10 de esta ley, un monto equivalente al resultado que se obtenga de restar a la suma del pago provisional del impuesto empresarial a tasa única a su

cargo del periodo de que se trate y del pago provisional del impuesto sobre la renta propio por acreditar, correspondiente al mismo periodo, el monto que se obtenga de multiplicar el factor de 0.175 por la utilidad fiscal para pagos provisionales determinada conforme al artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El acreditamiento previsto en el párrafo anterior será aplicable siempre que el monto que se obtenga de multiplicar el factor de 0.175 por la utilidad fiscal para pagos provisionales determinada conforme al artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta del periodo de que se trate, resulte inferior al monto que se obtenga de sumar el pago provisional del impuesto empresarial a tasa única a cargo del contribuyente calculado conforme al artículo 10 de esta ley y el pago provisional del impuesto sobre la renta propio por acreditar, correspondientes al mismo periodo.

**Artículo 26.** Para determinar la parte proporcional del impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o del pago provisional de dicho impuesto del periodo de que se trate, según corresponda, por las operaciones de maquila, los contribuyentes deberán dividir los ingresos gravados por dicho impuesto del ejercicio o del periodo de que se trate, que correspondan a las operaciones de maquila, entre los ingresos gravados totales del mismo ejercicio o periodo que se consideren para los efectos del impuesto empresarial a tasa única.

Esta proporción se deberá multiplicar por el impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o por el pago provisional de dicho impuesto del periodo de que se trate a cargo del contribuyente y el resultado que se obtenga será el que se deberá utilizar para realizar los cálculos a que se refieren los artículos 22 y 25 de esta ley, tratándose de la aplicación del estímulo contra el impuesto del ejercicio, o en el caso de la aplicación del estímulo fiscal contra los pagos provisionales.

**Artículo 27.** Los contribuyentes deberán determinar la parte proporcional del impuesto sobre la renta propio del ejercicio o del pago provisional del impuesto sobre la renta propio por acreditar del periodo de que se trate, según corresponda, dividiendo los ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta del ejercicio o del periodo de que se trate, que correspondan a las operaciones de maquila, entre los ingresos acumulables totales del mismo ejercicio o periodo para efectos de dicho impuesto.

Esta proporción se deberá multiplicar por el impuesto sobre la renta propio del ejercicio o por el pago provisional del impuesto sobre la renta propio por acreditar del periodo de que se trate y el resultado que se obtenga será el que se deberá utilizar para realizar los cálculos a que se refieren los artículos 22 y 25 de esta ley, tratándose de la aplicación del estímulo contra el impuesto del ejercicio, o en el caso de la aplicación del estímulo contra los pagos provisionales.

**Artículo 28.** Para los efectos de este Capítulo, se considere como impuesto sobre la renta propio del ejercicio, aquél a que se refieren los párrafos quinto, sexto y séptimo del artículo 8 de la presente ley y como pago provisional del impuesto sobre la renta propio por acreditar, aquél a que se refiere el quinto párrafo del artículo 10 de esta ley, según se trate, multiplicado por la proporción determinada conforme a los artículos 26 y 27 anteriores.

**Artículo 29.** El estímulo fiscal a que se refiere este Capítulo no podrá ser superior al impuesto empresarial a tasa única del ejercicio o al pago provisional de dicho impuesto del periodo de que se trate, a cargo del contribuyente, según corresponda, calculado conforme a los artículos 8 o 10 de la presente ley, en la proporción que corresponda únicamente a las operaciones de maquila.

**Artículo 30.** Para ejercer el estímulo fiscal a que se refiere este Capítulo, los contribuyentes deberán informar a las autoridades fiscales en las formas oficiales o formatos que para tal efecto publique el Servicio de Administración Tributaria, en la fecha que presenten el dictamen fiscal en los términos del artículo 32-A del Código Fiscal de la Federación, entre otros, los siguientes conceptos, distinguiendo las operaciones de maquila de aquellas operaciones por las actividades distintas a la de maquila.

- I. El impuesto empresarial a tasa única a cargo del contribuyente calculado conforme al artículo 8 de esta ley.
- II. El monto de los ingresos gravados totales para los efectos del impuesto empresarial a tasa única.
- III. El monto de las deducciones autorizadas para los efectos del impuesto empresarial a tasa única.
- IV. El impuesto sobre la renta propio del ejercicio.
- V. El monto de los ingresos acumulables para los efectos del impuesto sobre la renta.

V. El monto de las deducciones autorizadas para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

VII. El valor de los activos utilizados en la operación de maquila, aún cuando estos se hayan otorgado para su uso o goce temporal en forma gratuita.

VIII. El monto total de los costos y gastos de operación de maquila.

IX. El monto de la utilidad fiscal que se haya determinado por las operaciones de maquila como resultado de aplicar lo establecido en el artículo 216-Bis de la ley del impuesto sobre la renta, según corresponda.

X. Presentar la Declaración Anual Informativa de Empresas Manufactureras, Maquiladoras y de Servicios de Exportación (DIEMSE), en los términos y condiciones previstos en las disposiciones fiscales.

### Transitorio

**Único.** El presente Decreto entrará en vigor el 1 de enero del 2014.

**Diputados:** David Pérez Tejada Padilla (rúbrica), José Ignacio Duarte Murillo (rúbrica), Luis Alfredo Murguía Lardizábal (rúbrica), Carlos Fernando Angulo Parra (rúbrica), Jessica Salazar Trejo, José Luis Flores Méndez (rúbrica), Pedro Pablo Treviño Villarreal (rúbrica), Juan Manuel Gastélum Buenrostro (rúbrica), Glafiro Salinas Mendiola (rúbrica), Margarita Elena Tapia Fonllem, Lilia Aguilar Gil.»

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

---

### LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Javier Salinas Narváez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Javier Salinas Narváez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6, fracción I, artículo 77 y artículo 78 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados, sometemos a consideración, la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para Aumentar la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos.

### Exposición de Motivos

En los últimos años, la reforma de Petróleos Mexicanos se ha convertido en una de las mayores prioridades nacionales. Así, en 2005, emprendimos la Reforma del Régimen Fiscal de la Paraestatal, procurando aligerar la carga tributaria de la misma, a fin de dejarle un mayor margen de recursos para su inversión en exploración e infraestructura, regular la mejor utilización de los ingresos excedentes del petróleo y transparentar su gasto como consecuencia del “boom” en los precios del petróleo experimentado desde 2003.

En este marco, el 21 de diciembre de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos, por el que se reformo el Capítulo XII, Hidrocarburos, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos para introducir el nuevo Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos”.

La reforma provocó el veto del Presidente de la República, fundamentalmente por el aumento significativo del costo fiscal de la misma, ya que para el año 2006, equivaldría a 60.9 miles de millones de pesos menos de ingresos; y la consecuente afectación a las participaciones a las entidades federativas por 161 mil millones de pesos en el periodo 2006-2013.

Las observaciones más importantes del Ejecutivo fueron atendidas por el Congreso, de tal suerte que el 1 de octubre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, en materia de Hidrocarburos y se Derogan y Reforman Diversas Disposiciones del Decreto que Reforma Diversas Disposiciones del Título Segundo, Capítulo XII, de la Ley Federal de Derechos”.

Adicionalmente, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, se mo-

dificó el capítulo relativo de la Ley Federal de Derechos para modificar la distribución de los fondos que genere la aplicación del Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica en materia de Energía.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Derechos, relativo al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos, para introducir un régimen fiscal especial para los casos de los Campos en el Paleocanal de Chicontepec y de los Campos en Aguas Profundas.”

Nuevamente, la Reforma Energética, y en particular la de Pemex, se encuentra en la agenda nacional, ahora en el Pacto por México, suscrito el pasado 2 de diciembre de 2012, por el Presidente de la República, y los presidentes del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática. Adicionalmente, el 28 de enero de 2013, se sumó el Partido Verde de México. Sin embargo, al final del día, los acuerdos deben traducirse en iniciativa de reformas, por lo que sometemos a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente Iniciativa.

### **La problemática del gasto público federal y de Petróleos Mexicanos**

El 28 por ciento del gasto público federal se financia con ingresos de las entidades paraestatales, particularmente Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad; el 63 por ciento de los ingresos federales proviene de la Administración Pública Centralizada, de entre los cuáles se ubican los ingresos tributarios; y el 9 por ciento se financia con endeudamiento interno y externo.

Por lo que se refiere a los ingresos tributarios, el 64 por ciento proviene de impuestos; el 33 por ciento de derechos, fundamentalmente del Régimen Fiscal de Pemex; y tan sólo el 3 por ciento corresponde a aprovechamientos.

De acuerdo con ello, los ingresos federales dependen al menos en un tercio de los ingresos petroleros.

Por su parte, nuestra paraestatal presenta también una compleja problemática.

Al respecto, observamos que las principales causas de la problemática de Pemex son las siguientes:

### **1. Régimen Fiscal Confiscatorio**

Desde finales de los años setenta del siglo XX, nuestra paraestatal más importante fue direccionada como un organismo recaudador, por lo que se constituyó como sujeto pasivo de un régimen tributario exorbitante y confiscatorio, cuya única finalidad ha sido maximizar los ingresos provenientes de la exportación de petróleo crudo para compensar la caída de los ingresos públicos observada en las recurrentes crisis económicas de fin de sexenio, de los años setenta, ochenta y noventa.

La reforma de 1992 buscaba privatizar la industria petrolera, dejando al control de la Nación exclusivamente la extracción y producción de hidrocarburos, pero como los gobiernos de la derecha no lograron reformar la constitución a fondo, sólo se privatizó la llamada “petroquímica secundaria”, o no básica, por lo que los grandes capitales extranjeros optaron por no invertir en ella y los gobiernos de la derecha por su descapitalización, a fin de forzar su futura privatización.

No obstante, los gobiernos de la derecha no pudieron imaginar que en el presente siglo, los precios del petróleo crudo alcanzarían niveles que permitirían no sólo complementar las pérdidas de ingresos públicos derivados de las privatizaciones de los años ochenta y noventa, sino también compensar las pérdidas de la industria petrolera nacional, situación que a la fecha ha impedido que avancen en tal sentido.

De acuerdo con ello, actualmente el Régimen Fiscal de Pemex se estructura de la siguiente manera:

Régimen Fiscal de Pemex (PEP):	
Contribución:	Tasa:
Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos	71.5%
Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización	1 al 10%
Derecho Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo	13.1%
Derecho para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía	0.65%
Derecho para Fiscalización Petrolera	0.003%
Derechos sobre Extracción de Hidrocarburos	15%
Derecho Especial sobre Hidrocarburos Paleocanal de Chicontepec y Campos de Aguas Profundas	30%
Derecho Adicional sobre Hidrocarburos Paleocanal de Chicontepec y Campos de Aguas Profundas	52%
Derecho para Regular y Supervisar la Exploración y Explotación de Hidrocarburos	0.03
Impuesto a los Rendimientos Petroleros (PXR, PGPB y PPQ)	30%

En este sentido, el régimen fiscal de Pemex está constituido en torno de PEP, porque es el único organismo productivo, pero no por ser muy eficiente, sino por altos precios internacionales del crudo observados en la última década.

El resto de los organismos de la industria petrolera —PXR, PGPB y PPQ—, han sido virtualmente abandonados por los gobiernos de la derecha.

## 2. Esquema de Contratación Limitado

La reforma de 2008 dejó mucho que desear para todas las partes. La derecha no pudo imponer la privatización de nuestra paraestatal. Sin embargo, se impuso la apertura en las contrataciones de la paraestatal, pero desde la izquierda, logramos introducir diversos candados a la misma, a saber:

- Mantener el dominio directo de la Nación sobre los hidrocarburos.
- No conceder derecho alguno sobre las reservas petroleras.
- Mantener el control y la dirección de la industria petrolera.
- Pagar siempre en efectivo, no podrá pactarse un porcentaje de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados o de las utilidades de la entidad contratante.
- No otorgar derechos de preferencia de ningún tipo para la adquisición del petróleo o sus derivados, o para influir en la venta a terceras personas.

- No suscribir contratos con esquemas de producción compartida ni asociaciones en las áreas exclusivas y estratégicas.

No fue posible cerrar todos los resquicios legales que permitieran la privatización soterrada de Pemex mediante los nuevos esquemas de contratación autorizados en la Ley de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, si bien la administración del organismo ha lanzado diversas licitaciones a partir del nuevo esquema de contratación, lo cierto es que los principales jugadores extranjeros no han participado de ellas porque exigen una mayor apertura del sector.

En tal virtud, estimamos necesario impedir una mayor privatización del sector evitando la flexibilización de los esquemas de contratación de Pemex.

## 3. Falta de capital para invertir en exploración e infraestructura

Los principales problemas de nuestra paraestatal en cuanto a su infraestructura, pueden resumirse en lo siguiente:

- PEP enfrenta una compleja problemática fundamentalmente derivada de la falta de recursos para invertir en exploración para reponer las reservas de hidrocarburos y para modernizar su infraestructura de producción.
- En PXR, las refinerías son obsoletas por falta de inversiones importantes. Asimismo, el organismo, y no el fisco, absorbe el costo del subsidio a los precios de la gasolina, por lo que se encuentra en quiebra técnica.
- PGPB administra un sector privatizado desde 1992, que no ha permeado suficientemente en el interés de los

inversionistas privados, por lo que ante la falta de inversiones importantes, sus terminales e infraestructura de ductos y terminales han envejecido peligrosamente. Además, también en este caso, el organismo, y no el fisco, carga con el subsidio al gas doméstico.

IV. En el caso de PPQ, a pesar de tratarse de un sector privatizable desde 1992, no ha habido inversiones privadas ni públicas importantes en el mismo, por lo que su infraestructura se ha vuelto obsoleta y poco competitiva a nivel internacional.

En este contexto, a fin de estar en posibilidad de aumentar la Inversión en Exploración y Producción e infraestructura, es menester dotar a Pemex de mayores recursos para ello.

### Escenarios para la Reforma

De lo expuesto, observamos la existencia de al menos, tres escenarios posibles:

#### I. Permitir capital privado en Pemex

La propuesta de la derecha es permitir la inversión de capitales privados en Pemex, siguiendo el modelo de Petrosbras. Este esquema podría llevarnos a tres posibilidades:

- Constituir empresas petroleras con capital exclusivamente privado;
- Establecer Empresas de Participación Estatal Mayoritaria (51% o más); o
- Permitir Empresas de Participación Estatal Minoritaria (49% o menos).

Este escenario ameritaría reformar los artículos 27 y 28 constitucionales y la Ley de Pemex, pero resultaría contrario a los intereses del pueblo mexicano, porque los señores de la derecha lo único que buscan es privatizar el sector para quedarse con él.

Cabe destacar que Pemex no es una empresa paraestatal, como pretenden los empresarios, sino un organismo descentralizado del Estado, por lo que no tiene fines de lucro.

#### II. Capitalización vía contratos de servicios

La derecha pretende permitir la inversión privada mediante la flexibilización de los contratos de servicios, eliminan-

do los candados introducidos por la izquierda en la reforma de 2008, para permitir contratos de riesgo y todas las modalidades contractuales posibles.

Este esquema implicaría la reforma de la Ley de Pemex, autorizando diversos esquemas, según las condiciones de cada yacimiento, situación que se traduciría en una privatización lenta y soterrada de nuestra principal fuente ingresos.

#### III. Capitalización vía régimen fiscal de Pemex y mediante la reforma del gasto público

En una tercera vía, desde la izquierda proponemos la de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para disminuir las cargas tributarias de nuestra paraestatal, mediante la reorientación de un porcentaje del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros hacia el Fondo de Inversión en Infraestructura, para dejar un mayor margen a la paraestatal para reinversión en infraestructura.

Sobre el particular, resulta importante destacar que a partir del año 2001, la discusión de la Ley de Ingresos de la Federación se centró en la determinación del precio estimado de la mezcla del petrolero mexicano de exportación. Así, en su Iniciativa, el Ejecutivo mandaba una estimación subvaluada y establecía un Aprovechamiento sobre los ingresos excedentes para disponer de los mismos libremente.

El Congreso reaccionó modificando el precio estimado, para disminuir el margen discrecional del Ejecutivo y distribuir la parte más importante de los ingresos excedentes en programas impulsados por la oposición.

En 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, donde se estableció una fórmula para determinar la estimación del precio del petróleo y la distribución etiquetada de los ingresos excedentes en cuatro fondos, de los cuales el más importante es el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

No obstante lo anterior, en los últimos años, el Ejecutivo nos ha vuelto a tomar la medida, y envía en la Iniciativa de Ley de Ingresos una disposición donde se le faculta para disponer de los recursos del Fondo de Estabilización.

Así, para el ejercicio fiscal de 2013, el artículo 1º., párrafo noveno, de la Ley de Ingresos de la Federación, autorizó que, de los recursos que genere el derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización a que se refiere el ar-

título 256 de la Ley Federal de Derechos, 10 mil millones de pesos se destinarán a lo que establecen las leyes federales de Derechos y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y poco más de 93 mil a financiar programas y proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013.”

En este sentido, de continuar los elevados precios internacionales del petróleo observados en los últimos años, se agregarían poco más de 100 mil millones de pesos cada año, cantidad que resulta absurdo congelar en las arcas federales, o bien destinar a proyectos arbitrarios, de tal suerte que si verdaderamente pretendemos gastar racionalmente, es ineludible establecer nuevos candados a dicho gasto otorgando un destino racional al menos a una parte de tales ingresos, mediante la modificación de los porcentajes correspondientes a los diferentes fondos previstos en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cabe agregar que la Ley de Presupuesto prevé los mecanismos de ajuste necesarios para el caso de que se presentara una caída drástica en los precios del petróleo y en general de los ingresos públicos.

En consecuencia, proponemos aumentar el porcentaje del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos, del 25 al 30%, lo que implicaría otorgar aproximadamente 20 mil millones de pesos adicionales para inversión de Pemex en cada año, reduciendo el porcentaje correspondiente al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros del 40 al 35%.

Por lo expuesto, se somete a la consideración del pleno la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 19, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Único. Se reforma el artículo 19, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:**

**Artículo 19. ...**

I. a III...

IV. ...

a)...

b) En un 30% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;

c) En un 35% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

d)...

V. ...

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará el vigor el 1 de enero de 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 10 de septiembre de 2013.— Diputado Javier Salinas Narváez (rúbrica).»

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

---

LEY DE DESARROLLO  
SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZUCAR

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

José Soto Martínez, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 10, en su fracción XXIX, 22 en todo su contenido, 24, en sus fracciones I y II; y se adicionan la fracción XXX al artículo 10, las fracciones III, IV, V, VI y VII al artículo 24, un segundo párrafo al artículo 25, y un segundo párrafo y las fracciones I con los incisos a), b), c) y d), II, III, IV y V al artículo 31;

asimismo, posteriormente se adicionan el nuevo artículo 23 dentro del Capítulo III, recorriéndose en su orden numérico los artículos subsecuentes, de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, al tenor de la siguiente

### **Problemática**

Los tiempos actuales, con una sociedad mejor informada y con mecanismos de participación ciudadana que se han ampliado, demandan un ejercicio de cualquier cargo bajo reglas democráticas donde prevalezca la voluntad popular en su elección y renovación, en la toma de decisiones y donde no se prolonguen los cargos de representación más allá del tiempo necesario. La agroindustria de la caña de azúcar no es la excepción.

Tradicionalmente nuestro país ha destacado por su producción cañera, alrededor de la cual se ha generado una importante industria, particularmente por ser una actividad regional que genera una importante cantidad de empleos. La participación de esta industria dentro de la economía nacional ha sido de la mayor relevancia y su consumo ha registrado un constante incremento debido al crecimiento poblacional, pues produce un bien de consumo popular, a precio accesible para la población, creando y sosteniendo empleos productivos que benefician a miles de familias.

Con sus limitantes, pero hoy la industria azucarera está empeñada en satisfacer la creciente demanda interna, garantizar el abasto a los consumidores, fortalecer su participación en la cadena productiva e incrementar la derrama económica en los estados y regiones donde se realiza esta actividad.

En México la agroindustria azucarera es un sector de gran relevancia social y económica por el impacto que tiene en cuanto a producción, ingresos y la población que beneficia: genera ingresos por el orden de los 15 mil millones de pesos anuales. Por su producción nacional de más de 48 millones de toneladas, con poco más de 164 mil cañeros que cultivan 650 mil hectáreas, la caña de azúcar aporta el 13.5 por ciento del valor de la producción agrícola nacional, lo que representa el 0.4 por ciento del producto interno bruto, PIB, y el 7.3 por ciento del PIB agropecuario (Aguilar Galindo, Fortanelli, Agroindustria de la Caña de Azúcar en México, página 263).

La caña de azúcar, genera su producción en 15 estados de la República y beneficia a 2.3 millones de personas.

Con todo y la fuerza que muestra esta industria aún existen rezagos a superar. Por ejemplo, existe una importación elevada de alta fructuosa de maíz, endulzante de baja calidad que sustituye al azúcar de caña; bajo rendimiento por hectárea; elevados precios; falta de competitividad a nivel internacional, entre otros. El reto principal se centra en trabajar para ser autosuficientes; tan solo en el ciclo 2011-2012, se tuvo una producción de 463 mil 660 toneladas, muy por debajo del 1 millón 725 mil 614 toneladas que se consumieron, lo que nos obligó a importar 1 millón 149 mil 454 toneladas (Unión Nacional de Cañeros, AC, La Agroindustria de la Caña de Azúcar en México, enero de 2013).

Dentro de las fortalezas en la producción de azúcar, encontramos que cuenta con una demanda interna segura y creciente; amplias zonas para el cultivo de caña de azúcar que incrementarán su productividad; la generación de energía propia por la mayoría de los ingenios; disponibilidad de mano de obra; una agricultura de precisión y control biológico de plagas, entre otras.

El desarrollo que la producción de caña ha tenido tiene varias explicaciones, sin embargo, no podemos soslayar que el papel destacado de la agroindustria azucarera ha sido posible gracias a los millones de trabajadores, productores, autoridades e industriales, que han encontrado los mecanismos indispensables de organización y coordinación para dotarla de un aceptable nivel de representación en sus órganos nacionales, regionales y locales, que le ha permitido un avance constante.

Desafortunadamente, en distintos ámbitos de la vida nacional, el problema de la representación, de los mecanismos de elección y de la amplia temporalidad en cargos de dirección, tanto en el sector público como en el privado, ha generado espacios de poder unipersonales alejados de los trabajadores, productores, sindicalizados o del núcleo que dicen representar. Tenemos un problema de ausencia de democracia en la elección de representantes y en la toma de decisiones.

Desde sus orígenes, la agroindustria de la caña ha evolucionado para alcanzar mejores niveles de organización interna, tanto a nivel nacional como local, que le ha permitido constituir comités con la participación del sector público y de las organizaciones de industriales.

Actualmente, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, reconoce una estructura nacional, el Comité Na-

cional, donde participan las principales autoridades del sector; en tanto, a nivel local, establece los Comités Regionales de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar que coadyuvan en el ámbito regional planeación, organización, producción, competitividad y rentabilidad de las zonas cañeras y los Comités de Producción y Calidad Cañera que participan en lo relativo a la siembra, cultivo, cosecha, entrega y recepción de la caña; así como con las organizaciones de abastecedores.

Este conjunto de estructuras nacional, regional y local merece una revisión a fin de establecer en su creación y conformación interna reglas democráticas en la elección de los dirigentes y un tiempo razonable al frente de los comités, que les permita mayor funcionalidad y evite se conviertan en espacios de poder en donde un grupo busque su propio beneficio.

### Argumentación

La Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, establece una serie de órganos encargados de la planeación en las zonas cañeras y de atender la aplicación de las políticas en el campo (siembra, cosecha, entrega, recepción, etcétera). No obstante los avances en el sistema de organización de la agroindustria de la caña de azúcar, tenemos que valorar ciertos aspectos para prevenir males futuros.

Actualmente, vemos con preocupación que en diversos ámbitos de la vida nacional se presentan cuestionamientos sobre el funcionamiento de algunos gremios constituidos y organizaciones de productores o de trabajadores, que no necesariamente utilizan sus liderazgos en beneficio de la organización, sino que provocan que su crecimiento económico y proyección se despliegan a menor ritmo, dejando la percepción de estancamiento.

Por ello, resulta indispensable revisar alternativas que permitan el juego democrático dentro de los Comités para que sea a través de la voluntad de sus integrantes, mediante la elección libre y a través del voto, como se integren, se tomen las decisiones y respondan a los intereses de los productores, abastecedores e industriales evitando el anquilosamiento de dirigentes en sus cargos en perjuicio de los intereses de sus agremiados.

En efecto, las dirigencias en algunos sindicatos y liderazgos en organizaciones, se mantienen durante periodos amplios, bajo la aparente convalidación de sus agremiados, provocando que se conviertan en espacios de control y po-

der que terminan por beneficiar a unos cuantos, dejando de lado la auténtica representación de los intereses de la organización y en consecuencia, la renovación de aquellos cargos de dirección, planeación y ejecución de organizaciones del sector requieren de un marco jurídico que permita la renovación democrática y periódica para evitar la perpetuación en el poder o en un cargo en perjuicio de sus agremiados.

Es importante tener presente que la mayoría de las situaciones se generan por intereses políticos y personales. Se puede señalar algunos casos sobresalientes en relación a la obtención y ostentación del poder, como el caso de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), con Fidel Velázquez o el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con Carlos Jonguitud Barrios y el lamentable suceso de su sucesora la maestra Elba Esther Gordillo, con 24 años en el poder desde 1988 en dicho sindicato.

El poder que adquieren y ostentan los líderes de sindicatos, de organizaciones productoras o de trabajadores, con el tiempo degenera en opacidad y corrupción, así como en alejamiento de los verdaderos intereses de quienes forman parte de ellos.

Por tales motivos, con la presente iniciativa lo que se pretende es que el sector azucarero no sea otro gremio que se vea envuelto en este tipo de prácticas, donde los liderazgos o cargos sean renovados de manera periódica evitando en la medida de lo posible que busquen perpetuarse en el mismo. Es decir, lo que nos mueve es plantear medidas que fortalezcan la vida interna de los comités, promoviendo reglas democráticas en la elección y renovación de sus representantes o dirigentes, en la toma de decisiones y circunscribir dichas representaciones o liderazgos a un periodo determinado.

En consecuencia, las presentes propuestas, inspiradas en un ánimo de fortalecer la vida democrática interna de estas organizaciones, pretende:

1. Dotar a las representaciones o liderazgos de la fuerza de ser electos o renovados mediante voto universal de sus agremiados;
2. Circunscribir la duración de la representación o liderazgo por 3 años, evitando con ello la creación de intereses contrarios al sector y fomentando la participación e inclusión;

3. Imposibilitar la reelección para el periodo inmediato posterior;

4. Establecer como impedimento para formar parte de la representación de los Comités, el tener algún grado de parentesco con algún otro miembro de la representación, actual o saliente o con servidores públicos involucrados con el sector de la caña.

Por lo anterior, es que resulta indispensable dotar a los órganos de representación contenidos en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, de cierta temporalidad para permitir la rotación en la conformación de los Comités, lo que redundará en dirigencias con ánimos e ideas frescas y abonará en una mayor transparencia.

Resulta claro que se tiene que comenzar desde la base, en éste caso dando forma y cuerpo a los Comités Regionales de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y a los Comités de Producción y Calidad Cañera.

En este sentido, la presente iniciativa busca incluir en la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar en los Capítulos III y IV, mecanismos de participación, renovación y temporalidad, de quiénes integran los Comités Regionales de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar y a los Comités de Producción y Calidad Cañera, con el objeto primordial de fomentar la participación y la inclusión, evitando la reelección para el periodo inmediato, todo en beneficio del desarrollo del sector.

La presente iniciativa propone reformar el artículo 10 para facultar expresamente al Comité Nacional a emitir la convocatoria para la renovación de los comités. De igual forma reformar el artículo 22 en todo su contenido estableciendo así la obligatoriedad del Comité Nacional de crear los Comités Regionales y el artículo 24 en sus fracciones I y II, detallando la integración de los Comités Regionales con los representantes del sector industrial y representantes de los abastecedores.

También se adicionan las fracciones III, IV, V, VI y VII al artículo 24 y un segundo párrafo al artículo 25 para establecer las reglas sobre la conformación y funcionamiento de los Comités de Producción y Calidad Cañera, así como la temporalidad de sus integrantes, quienes durarán en su cargo igualmente 3 años, sin posibilidad de ser electos para el periodo inmediato posterior, en los términos de la presente ley.

Por otro lado, se adiciona un segundo párrafo y las fracciones I con los incisos a), b), c) y d), II, III, IV y V al artículo 31, estableciendo elementos democráticos para la renovación de los órganos de dirección y de control de las organizaciones nacionales y locales de Abastecedores de Caña de Azúcar, de tal manera que permita fortalecer las directrices que habrán de seguirse para el desarrollo sustentable de la Caña de Azúcar.

Finalmente, se adiciona el nuevo artículo 23 dentro del Capítulo III, en los que se establece el funcionamiento de los Comités Regionales, a fin de dar mayor transparencia a su conformación y desarrollo, así como el tiempo que durarán sus integrantes, esto es 3 años, sin posibilidad de ser electos para el periodo inmediato posterior.

### Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

**Artículo Primero.** Se **reforman** los artículos 10 en su fracción XXIX, 22 en todo su contenido, 24 en sus fracciones I y II; y **se adicionan** la fracción XXX al artículo 10, las fracciones III, IV, V, VI y VII al artículo 24, un segundo párrafo al artículo 25, un segundo párrafo y las fracciones I con los incisos a), b), c) y d), II, III, IV y V al artículo 31; asimismo, posteriormente **se adiciona** el nuevo artículo 23 dentro del Capítulo III, recorriéndose en su orden numérico los artículos subsecuentes de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar para quedar como sigue:

#### Artículo 10. ...

##### I. a XXVIII. ...

**XXIX.** Corresponde al Comité Nacional emitir la convocatoria respectiva para la integración e instalación de los comités regionales y de los comités, misma que de-

berá publicarse en estrados y página web del Comité Nacional.

**XXX.** Las demás que se señalen en esta ley.

...

**Artículo 22.** En el ámbito territorial en el que quede comprendida cada una de las regiones que determine el Comité Nacional, creará los Comités Regionales.

...

**Artículo 24.** ...

**I.** Por parte del sector industrial, con un representante propietario y uno suplente en cada ingenio, siendo preferentemente el primero el representante legal o gerente general y el segundo el superintendente de campo; quienes contarán con facultades para tomar decisiones y acreditarán su carácter con el nombramiento o poder notarial correspondiente; y

**II.** Por parte de los abastecedores, con un representante propietario y uno suplente en cada Ingenio por cada una de las organizaciones locales de productores de caña, siendo preferentemente el primero y el segundo el presidente o secretario general, pudiendo ser también cualquier miembro del Comité Ejecutivo de dicha organización local, contando ambos con facultades para tomar decisiones y quienes acreditarán su personalidad con el nombramiento o poder notarial correspondiente;

**III.** En el caso de que el Ingenio, por sí o a través de algún mecanismo o entidad, adquiera en propiedad o arriende tierras para la siembra y cultivo de caña, será considerado como Abastecedor de Caña del Ingenio, quedando sujeto en cuanto a las labores de cultivo y programas de cosecha, a las determinaciones del Comité de Producción y Calidad Cañera y en igualdad de condiciones que el resto de los Abastecedores de Caña. En ningún caso se aceptará esta adquisición o arrendamiento si con ello se eliminan o sustituyen superficies de abastecedores de caña establecidos;

**IV.** No podrán integrar los comités quienes tengan parentesco por consanguinidad o afinidad, ya sea en línea recta ascendente o descendente y en línea colateral hasta por tercer grado, con aquellas personas que pretendan integrar un comité en un mismo periodo o con ser-

vidores públicos del organismo que ocupen cargos en las diversas jerarquías administrativas inmediatas superiores e inferiores;

**V.** Los integrantes de los Comités se elegirán para un periodo de tres años de conformidad a las bases que se establezcan en la convocatoria respectiva;

**VI.** No podrán ser electos para el periodo inmediato posterior; y

**VII.** Carecerán de Reconocimiento y validez ante el Comité Nacional, aquellos comités que vulneren lo establecido en el artículo 25 de esta Ley y en las fracciones III, IV y V del presente artículo.

**Artículo 25.** ...

En el reglamento correspondiente se establecerán las reglas relativas a la integración, periodicidad en el encargo y a las formas de votación, en términos de la presente Ley.

...

**Artículo 31.** ...

Las organizaciones nacionales y locales operarán indiscutiblemente bajo las siguientes reglas:

**I.** Los órganos de dirección y de control se deberán renovar cada tres años mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

**a)** En cuanto a las organizaciones locales, tendrán derecho a voto, quienes integran el padrón de Abastecedores de Caña del Ingenio de que se trate; y

**b)** En cuanto a las organizaciones nacionales, tendrán derecho a voto el presidente y el secretario general, así como tres miembros integrantes de sus órganos directivos y 10 delegados electos en las asambleas de renovación de sus órganos estatales o regionales, según sea el caso de su integración;

**c)** Por lo que se refiere a la renovación de los órganos de dirección y control de los órganos nacionales, a nivel estatal o regional, según sea el caso de su integración, tendrán derecho a voto quienes estén inscritos en el padrón de Abastecedores de Caña del Ingenio o Ingenios de que se traten.

d) Tendrán derecho a voto y a ser votados quienes integren el padrón de abastecedores de caña.

II. No podrán integrar los órganos de dirección y de control quienes tengan parentesco por consanguinidad o afinidad, ya sea en línea recta ascendente o descendente y en línea colateral hasta por tercer grado, con aquellas personas que pretendan ocupar un cargo en un mismo periodo o con servidores públicos del organismo que ocupen cargos en las diversas jerarquías administrativas;

III. Los integrantes de los órganos de dirección y de control podrán ser reelectos por un único periodo adicional de tres años no inmediato;

IV. Los acuerdos de los órganos de dirección y de control se tomarán por mayoría de votos, excepto aquellos que contravengan las determinaciones expresamente señaladas en la presente Ley, los cuales carecerán de reconocimiento y validez; y

V. Las demás que esta Ley y sus propios estatutos les señalen.

...

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** el nuevo artículo 23 dentro del Capítulo III, recorriéndose en su orden numérico los artículos subsecuentes de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, para quedar como sigue:

### **Capítulo III De los Comités Regionales de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar**

**Artículo 22.** ...

**Artículo 23.** Los comités regionales se integrarán y funcionarán bajo las siguientes reglas:

I. No podrán integrar los comités regionales quienes tengan parentesco por consanguinidad o afinidad, ya sea en línea recta ascendente o descendente y en línea colateral hasta por tercer grado, con aquellas personas que pretendan integrar un comité regional en un mismo periodo o con servidores públicos del organismo que ocupen cargos en las diversas jerarquías administrativas inmediatas superiores e inferiores;

II. Los integrantes de los comités regionales se elegirán para un periodo de tres años de conformidad al Reglamento de los Comités Regionales y a las bases que se establezcan en la convocatoria respectiva;

III. Podrán ser reelectos por un único periodo adicional de tres años no inmediato;

IV. Los comités regionales serán los encargados de dar seguimiento e implementar los acuerdos y directrices marcadas por el Comité Nacional; asimismo a los programas estatales y municipales, que permitan el desarrollo productivo, económico, sustentable y social del ramo de la caña de azúcar en cada una de las regiones establecidas por el Comité Nacional;

V. Los acuerdos de los comités se tomarán por mayoría de votos, excepto los que se refieran a determinaciones expresamente atribuidas al Comité Nacional en la presente ley.

VI. De conformidad a lo establecido en artículo 10 de la presente ley y sin menoscabo de las atribuciones conferidas al Comité Nacional en el artículo al que se hace referencia, los Comités Regionales participarán en la elaboración, fortalecimiento y complementación de dichas atribuciones, en relación a los lineamientos y parámetros que establezca el propio Comité Nacional en el Reglamento de los Comités Regionales;

VII. Coadyuvarán en el ámbito regional a la planeación, organización, producción, competitividad y rentabilidad, con base en la multifuncionalidad de las zonas cañeras, circunscribiendo su actuación al ámbito regional y estatal que corresponda, en los términos de la propia ley.

VIII. Ningún acuerdo tomado por los comités regionales podrá contravenir a la presente ley, ni a su Reglamento en cuanto se refiera a su integración y periodicidad en el encargo;

IX. Las demás que les confiera la presente ley y el Reglamento de los Comités Regionales.

### **Capítulo IV De los Comités de Producción y Calidad Cañera**

**Artículo 24.** ...

...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Comité Nacional deberá expedir en un periodo no mayor a sesenta días naturales, posterior a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de los Comités Regionales y armonizar el Estatuto Orgánico del Comité Nacional a las reformas realizadas, vigilando que no contravengan lo establecido en la presente Ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Soto Martínez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.

---

#### LEY DEL SEGURO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El que suscribe, diputado José Soto Martínez de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6o., fracción I, del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 170 de la Ley del Seguro Social al tenor de la siguiente

#### Problemática

Uno de los temas prioritarios para el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, es el relativo a la Seguridad Social. Por ello, la presente iniciativa de ley pretende reformar el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, a fin de garantizar una mayor y mejor “Pensión Garantizada”, que les permita a las y los mexicanos vivir de manera más decorosa.

Todos los partidos políticos, se comprometen en todas las campañas políticas mencionadas a combatir la pobreza, e impulsar múltiples programas de gobierno que fortalezcan la seguridad social de los ciudadanos; sin embargo, en la realidad los niveles de seguridad social en México se han venido rezagando de manera lamentable, mientras la pobreza sigue en aumento.

El 4 de julio del año pasado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su página oficial, informó que datos al 30 de junio del mismo año, indicaban que había 15 millones 705 mil personas afiliadas a dicho instituto.

Actualmente el salario mínimo que rige en el Distrito Federal es por la cantidad de 64.76 pesos y que con la integración del factor que contempla la propia Ley del Seguro Social como básico es de 4.52 por ciento con motivo del 25 por ciento de la prima vacacional anual de 6 días de vacaciones considerando que se trata del primer año de servicios laborales prestados, más 15 días de aguinaldo sumados y divididos entre 365 días del año, llega a 67.71 pesos diario, así que multiplicándolo por 30.4 días del mes oficialmente especificado, nos arroja una irrisoria cantidad de 2 mil 58.38 pesos como cuantía de la “Pensión Mensual Garantizada”, variando esta última cifra en unos cuantos pesos dependiendo de los años cotizados base mismos para el cálculo correspondiente del caso específico.

El 17 de julio del 2012, el Consejo de Evaluación Política de Desarrollo Social en México, publicó que el 46.20 por ciento de la población, vive en estado de pobreza, lo que representa en esa fecha 52 millones de personas; de esta forma tenemos la panorámica económica social de nuestro país.

El senador Ernesto Cordero Arroyo, el año pasado siendo todavía secretario de Hacienda y Crédito Público, declaró que una persona que percibiera ingresos por una cantidad de 6mil pesos mensuales podría tener incluso un automóvil, sólo que no dijo la forma de ganar esa cantidad, se le olvidó que existen millones de personas que perciben por abajo del salario mínimo mensual, principalmente trabajadores del campo, y que si bien les va a una parte de ellos y los registran ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo hacen con ese salario mínimo general del área geográfica del contribuyente.

Creo con certeza que si se le hubiera ocurrido la reforma del artículo 170 de la Ley del Seguro Social, muchos pen-

sionados de “Pensión Garantizada”; y se las hubieran duplicado por lo menos o triplicado para alcanzar los 6 mil pesos ya estarían disfrutando de ese automóvil; aunque no fuera nuevo.

Pero la triste realidad aquí la tenemos presente, nada menos el día 1 de agosto del 2013, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía da a conocer que la pobreza en México lejos de disminuir se había incrementado; fuente informativa periodística televisa Joaquín López Dóriga.

Se establecieron programas como la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, y que sucede a pesar de ello la pobreza se incrementa, en nuestro país la pobreza sigue creciendo y no se ven medidas concretas y objetivas para disminuirla, y claro está que quienes más la recienten son los adultos mayores, los cuales ya tienen limitaciones físicas principalmente para desempeñar cualquier oficio o trabajo genérico para defenderse del **hambre** que los acomete día con día.

Pero no es todo lo que le pasa a la persona que percibe una “Pensión Garantizada”, resulta que a la muerte de su pareja oficialmente registrada, la cantidad se ve disminuida sustancialmente, se considera de justicia y equidad que a este sector de trabajadores que ya se encuentran en el último periodo de vida.

En mérito de lo antes expuesto: el diputado que suscribe, comprometido con las reformas estructurales, que representen verdaderos beneficios para los sectores sociales más desprotegidos, somete a esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el Artículo 170 de la Ley del Seguro Social**

#### **Ley del Seguro Social**

**Artículo 170.** Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta ley y su monto mensual será el equivalente a **tres** veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 10 días del mes de septiembre de 2013.— Diputado José Soto Martínez (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

### LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA - LEY DEL IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA UNICA

---

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de los Impuestos sobre la Renta, y Empresarial a Tasa Única, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Grupo Parlamentario del PRD

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única para abolir el Régimen de Consolidación Fiscal, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En México la consolidación fiscal se remonta a un decreto publicado en 1973, mediante el cual se concedieron estímulos fiscales a las sociedades o unidades económicas que fomentaban el desarrollo industrial y turístico del país. El objetivo principal del decreto fue proteger a las empresas mexicanas para que incrementaran su productividad.

Bajo este objetivo, en 1982 se incorporó el régimen a la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se mantiene en la ley de 2002.

El 7 de diciembre de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se reforman, adi-*

*cionan y derogan diversas disposiciones fiscales*, en vigor a partir del 1 de enero de 2010, dentro de las que destacan reformas en materia de consolidación fiscal, cuyo objetivo primordial fue reducir el plazo de aprovechamiento de los beneficios fiscales de diez a cinco ejercicios fiscales.

La consolidación fiscal es un régimen de tributación en el que un grupo de empresas separadas legalmente, responden a un mismo interés común y determinan conjuntamente un solo resultado fiscal y, en consecuencia, pagan un solo impuesto.

La consolidación fiscal es una ficción, porque el grupo no existe como tal, al no tener personalidad jurídica propia, sino que únicamente existe para efectos fiscales.

Se trata a las empresas de un mismo grupo como una sola entidad económica, y a la controladora, como el sujeto pasivo del Impuesto sobre la Renta del grupo.

En lo fundamental, los beneficios que se obtiene bajo este régimen son diferimientos en el pago del impuesto atendiendo principalmente a la capacidad económica del grupo de consolidación.

Al efecto, el artículo 66 de la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone que una sociedad controlada pasa a formar parte de una controladora cuando un porcentaje superior al cincuenta por ciento de sus acciones con derecho a voto es adquirido en propiedad por ésta, ya sea de manera directa, indirecta o de ambas formas.

Por otra parte, la Ley de Impuesto Empresarial a Tasa Única (LIETU), permite el acreditamiento del Impuesto sobre la Renta (ISR) pagado por las sociedades controladas dentro de la consolidación fiscal.

En el ámbito internacional, la consolidación fiscal se encuentra implementada exclusivamente en unos cuantos países con economías desarrolladas: Alemania, Australia, Estados Unidos de América, España, Francia, Italia, Japón, Países Bajos y el Reino Unido, con múltiples variantes, sin que exista un modelo único de consolidación fiscal, pero tienen como claro propósito fomentar el desarrollo de una superestructura económica competitiva en el ámbito internacional.

No obstante, dicha política no resulta justificable en una economía emergente, como es la nuestra, toda vez que el Régimen de Consolidación Fiscal mexicano representa

gastos fiscales del orden de los 12 mil 352 millones de pesos en el ISR y 10 mil 218 millones de pesos en el IETU, solamente en el presente ejercicio fiscal, y lo único que hemos obtenido los mexicanos es fortalecer el desarrollo de monopolios y el enriquecimiento de unos cuantos empresarios que se benefician de los diferimientos en el pago del ISR empresarial, financiando sus operaciones con recursos económicos que deberían corresponder al erario para financiar el gasto público y los problemas sociales, y se ha convertido en un verdadero subsidio a los empresarios más ricos de México.

La propia Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) nos ha recomendado en su documento *Getting it right, una agenda estratégica para las reformas en México*, (2012, pp. 76-77) “hacer una evaluación adicional de los costos y beneficios de sus numerosos regímenes especiales de tributación... Algunas de las debilidades del sistema de impuesto sobre la renta empresarial implican complejas cuestiones de planeación fiscal; ciertos cambios en las reglas pueden ayudar a evitar el abuso. Un ejemplo de este cambio, y de hecho una reforma planteada en el Pacto por México, se refiere a las limitaciones a la consolidación de pérdidas de empresas recién adquiridas que pueden usarse para compensar el gravamen de las utilidades dentro de grupos corporativos.”

Por lo anterior, se propone derogar el Régimen de Consolidación Fiscal tanto en la Ley del Impuesto sobre la Renta como en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

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 derogan los artículos 64 al 78, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y 12 al 14, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única**

#### **I. Se derogan los artículos 64 al 78 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:**

##### **Artículos 64 al 78. Se derogan**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

**Segundo.** El Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establecerá las reglas para que las personas morales que hasta el Ejercicio Fiscal de 2013 hayan tributado en el Régimen de Consolidación Fiscal, migren al Régimen General de las Personas Morales, previsto en el Título Segundo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en un plazo no mayor a tres años a partir de la entrada en vigor del presente decreto. Para tal efecto, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Ejecutivo federal deberá publicar las adecuaciones al reglamento.

## **II. Se derogan los artículos 12 al 14 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, para quedar como sigue:**

**Artículos 12 al 14. Se derogan.**

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

**Segundo.** Por lo que se refiere a los artículos 12 al 14, el jefe del Servicio de Administración Tributaria, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá expedir resolución de facilidades administrativas para que las personas morales que tributan en el Régimen de Consolidación Fiscal puedan migrar al Régimen General de las Personas Morales, en un plazo no mayor a tres años a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.—  
Diputado Carol Antonio Altamirano (rúbrica).»

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

---

## **ARTICULOS 102 Y 129 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

---

«Iniciativa que reforma los artículos 102 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Roberto López Suárez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, Roberto López Suárez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma el Apartado B del artículo 102 y el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La situación de los derechos humanos en México ha tomado relevancia por el actual clima de violencia que se vive, desde la implementación de la llamada “guerra contra el crimen organizado”; esta acción se caracteriza básicamente por la incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Al paso de los años se ha venido consolidando, en algunas regiones del país, una militarización que responde a una profunda crisis de seguridad pública, lo que obligó a las Fuerzas Armadas a aumentar su despliegue territorial y su presencia en acciones de combate contra el crimen organizado.

El balance sobre la efectividad de involucrar a las Fuerzas Armadas y sus resultados obtenidos en esta “guerra” son muy cuestionables, sobretudo en el rubro de los derechos humanos, según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) existe un aumento de quejas e investigaciones por presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas. Estos datos muestran la existencia de una relación proporcional entre la incorporación de los cuerpos castrenses a la primera línea de fuego en operaciones decisivas donde el crimen organizado tiene fuerte presencia territorial y social, con el aumento de dichas quejas e investigaciones por presuntas violaciones a derechos humanos, que en ocasiones versan sobre casos de ejecuciones y desapariciones forzadas, traduciéndose en un alto costo social que acompaña a un prestigio y desgaste de los institutos armados.

Ahora bien, los derechos fundamentales que se consideran violados por la militarización de la seguridad pública en México, son aquellos derechos que incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, adquiriendo el rango de derechos inherentes a las personas, son positivos, de rango constitucional y convencional. De igual manera, el concepto de seguridad pública ha avanzado “hasta convertirse en sinónimo de seguridad interior, y como ésta es una de las funciones

asignadas a las Fuerzas Armadas en su ley orgánica, las mismas desempeñan un importante papel en la instrumentación de la seguridad pública, ya sea ejerciendo los mandos medios y superiores y como elementos de base de las diferentes policías, incluyendo los 5 mil militares ‘prestados’ a la recién formada Policía Federal”.<sup>1</sup>

Desde este enfoque, la delincuencia organizada, particularmente las actividades que se relacionan directamente con el narcotráfico, representan para el gobierno federal, la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, debido a que afectan gravemente la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; se trata de un actor ilegal, ilegítimo y no gubernamental que disputa al gobierno el control territorial con el objetivo de mantener su resguardo las diversas rutas por las que se trafica drogas y migrantes hacia el mercado final que representa Estados Unidos.

Desde la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari se incluyó el actuar de los militares como un elemento importante para realizar alianzas políticas en su búsqueda de consolidar su gobierno, por tal motivo “hizo uso extensivo de los militares para ejecutar algunas de sus decisiones: detención de importantes narcotraficantes, líderes sindicalistas corruptos y quiebra de huelgas de trabajadores industriales como la de Cananea en Coahuila”.<sup>2</sup> Es necesario señalar que el gobierno de Salinas adoptó la visión y estrategia de la guerra contra las drogas, propuesta por Reagan e implantada desde 1986, y contempla la militarización del combate antinarcóticos y aborda el problema desde la óptica de seguridad nacional y dejando de lado la visión de la salud pública, pobreza y educación.

En el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa se privilegia abiertamente la actuación de los militares en la “búsqueda de la recuperación de los espacios públicos y la generación de condiciones mínimas de seguridad comunitaria; esto es, la denominada estrategia en el modo de acción directo, fundada en el empleo o la amenaza de las fuerzas armadas, consideradas el medio principal”.<sup>3</sup> Probablemente a primera vista esta estrategia implicaría buenos resultados al ser encabezada por un cuerpo bien entrando en todos los rubros y cuyo funcionamiento como institución se basa en la “organización, honor y disciplina”.<sup>4</sup>

No obstante, hay diferencias sustanciales entre un policía y un soldado que marcan sus criterios para su actuación y enfrentar problemas tan complejos como el narcotráfico, en la siguiente tabla se marcan algunos de estos rubros:

### Principales diferencias entre las profesiones de militares y policías<sup>5</sup>

Militar

Su compromiso es con el Estado.

Policía

Compromiso con el ciudadano.

Militar

Su ámbito de actuación es la seguridad y defensa nacionales.

Policía

Su ámbito de acción es la seguridad ciudadana.

Militar

Se basa en la lógica amigo-enemigo.

Policía

Su lógica es servir al ciudadano.

Militar

Se prepara para hacer la guerra; es decir, el conflicto armado o “política con derramamiento de sangre”.

Policía

Hace cumplir la ley y prevenir el delito, para cual dosifica el uso de la fuerza, incluyendo sistemas de armas no letales.

Militar

Se organiza en unidades bajo un sistema de comando, control y comunicaciones rigurosamente centralizado.

Policía

Actúa en organizaciones menores, de forma más autónoma y descentralizada.

Militar

Prefiere la acción estratégica directa.

Policía

Privilegia la negociación y conciliación.

Militar

Se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas pesadas, con alto poder de fuego y letalidad.

**Policía**

Se encuentra preparado y utiliza sistemas de armas livianas que debe utilizar como último recurso y medios no letales.

**Militar**

La disciplina militar adiestra al soldado a hacer, colectivamente, formando cuerpo, de una manera automática y obligatoria, lo que le han enseñado en tiempos de paz.

**Policía**

La policía rara vez actúa como un cuerpo. El policía está casi siempre solo, y debe decidirse al adoptar una actitud que no siempre puede estar respaldada por las órdenes generales más amplias y comprensivas, siendo personalmente de sus actos.

En suma, los militares responden a una concepción de Estado-céntrica de la seguridad, por su parte, el actuar de la policía se inserta y concibe desde una perspectiva ciudadana-céntrica. Por ello los segundos deben utilizar el arma de fuego sólo una vez agotados otros recursos o cuando vea inminentemente amenazada su integridad física; en lo que respecta a los militares se caracterizan por el uso de armas de alto poder de fuego y letalidad; es decir, aquellas idóneas para un conflicto armado como una guerra; además, Huntington señala que la profesión de las armas es experta y limitada, sus miembros tienen competencia especializada dentro de su campo y carecen de competencia fuera de él.

Por tales razones, la relatora especial de las Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales recomienda al gobierno mexicano que evite delegar en las fuerzas armadas la lucha contra el delito, debido a que “la separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática (el) riesgo de injerencia indebida (de los militares) en el sistema de justicia se manifiesta (...) en la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico”.<sup>6</sup>

Pese a que diversos organismos internacionales recomiendan a México desmilitarizar su esquema de seguridad pública, la tendencia no parece cambiar, en primer lugar porque hasta febrero de 2012 las secretarías de seguridad pública estatales estaban a cargo de un perfil militar, tal es caso de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. En segundo lugar, hasta el 2011 la mayoría de los mandos de la Policía Federal, sobre todo en su División de Fuerzas Federal, son mi-

litares comisionados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en resumen lejos de separarse la seguridad pública de la seguridad nacional, la tendencia marca que se van a manejar de la misma forma y con los mismo métodos.

Una vez descrita la tendencia a militarizar la seguridad pública en México, conviene revisar su impacto en materia de derechos humanos. Desafortunadamente nuestro país no encuentra la fórmula adecuada para hacer compatible los dos conceptos antes mencionados y como prueba de ello es el aumento de denuncias de abusos de militares hacia la ciudadanía en diversas acciones y operaciones.

Según Amnistía Internacional (AI), “no se dispone de ningún análisis exhaustivo o detallado de la magnitud de las violaciones de derechos humanos perpetradas por miembros del ejército, y ello por dos motivos importantes. En primer lugar, las deficiencias y las restricciones innecesarias en la recogida y la publicación de información sobre denuncias contra personal militar relacionadas con violaciones de derechos humanos recibidas tanto por las autoridades civiles como por las militares impiden realizar un examen razonable. Y en segundo, la intimidación y las amenazas contra algunas víctimas y sus familiares hacen que un número desconocido de abusos nunca se denuncien oficialmente”.<sup>7</sup>

Según la CNDH, en 2006 recibió 182 quejas contra la Sedena; en 2007, 367 quejas; en 2008, 1,230, y durante los seis primeros meses de 2009 la cifra ya iba en 559.<sup>8</sup> Para el 2012 las cosas no habían cambiado mucho, la Comisión reportó 1,503 quejas contra miembros del ejército frente a 418 de la Secretaría de Marina, la mayoría de éstas son por trato cruel, inhumano o degradante y detención arbitraria.<sup>9</sup>

Estas cifras reflejan la poca adaptabilidad de las fuerzas castrenses al momento de combatir crímenes de orden policial, así mismo expresa una falta de entrenamiento y va generando un desgaste en la institución y su imagen, cabe aclarar que no se han mencionado elementos como desaparición forzada y asesinato ilegítimo. No obstante, AI logró documentar al menos tres casos donde se conjugan estos elementos, sin dejar pasar las acusaciones de tortura que pesan sobre los cuerpos castrenses.

La ciudadanía se encuentra indefensa ante un marco jurídico arenoso que no lo otorga la certidumbre necesaria para encontrar justicia en caso de que se encuentre en una situación de víctima, de igual manera el papel de la CNDH se

ha reducido a contemplar procedimientos que derivan en recomendaciones y amonestaciones públicas en el mejor de los casos, victimizando doblemente al ciudadano que se considera vejado, por ello es más que urgente dotar a estos organismos de los elementos necesarios para que cumplan a cabalidad su misión.

Se necesita reformular el papel del poder legislativo cuando se trate de utilizar a las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, hacerlo un factor coadyuvante para un sano equilibrio entre los Poderes de la Unión.

Por las anteriores consideraciones propongo a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 102 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 102.**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, **tendrá la facultad de promover ante los tribunales el cumplimiento de sus recomendaciones mediante juicio de restitución obligatoria de derechos humanos, en los términos que dispongan las leyes.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y **tendrá la facultad de promover ante los tribunales el cumplimiento de sus recomendaciones mediante juicio de restitución obligatoria de derechos**

**humanos, en los términos que dispongan las leyes**, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe del gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

**Segundo.** Se reforma el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá 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. **Cuando, por razones de seguridad nacional, el titular del Ejecutivo disponga de las Fuerzas Armadas, deberá contar con la aprobación del Congreso de la Unión.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Juan Manuel Sandoval Palacios, *Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México* (en línea), dirección URL: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/Espiral18/183-122.pdf> (Consulta: 15 de agosto de 2013.)

2 *Ibidem*.

3 André Beaufre, *Estrategia de la acción*, Pleamar, Buenos Aires, 1974, página 127.

4 Samuel P. Huntington, "The soldier and the state", en *The theory and politics of civil-military relations*, Vintage Book, Nueva York, 1957, páginas 64-66.

5 Juan Manuel Sandoval Palacios, obra citada.

6 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los de-*

*rechos humanos en México* (en línea), dirección URL: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/8diagnosticocompleto.pdf> (Consulta: 26 de agosto de 2013.)

7 Amnistía Internacional, *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército* (en línea), dirección URL: <http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf> (Consulta: 20 de agosto de 2013.)

8 Informe de actividades 2006, 2007, 2008 y 2009 (documento en línea), dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades) (Consulta: 20 de agosto de 2013.)

9 Informe de actividades 2012, dos tomos (documento en línea), dirección URL: [http://www.cndh.org.mx/Informes\\_Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades) (Consulta: 20 de agosto de 2013.)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.— Diputado Roberto López Suárez (rúbrica).»

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

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del PRD

### **Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Reglamentar de manera expresa el mandato del artículo 102 Constitucional que reconoce de manera expresa la calidad de derechos humanos a los derechos laborales, para darle operatividad a tal reconocimiento en el mundo del derecho positivo y de la realidad, a favor de las y los trabajadores del país, especialmente en las difíciles circunstancias actuales del mundo del trabajo.

### **Argumentos**

Los derechos humanos, y concretamente los derechos humanos laborales, no pueden ser oponibles sólo al Estado, su plenitud exige su respeto en la cotidianidad para prevenir su violación. Por tanto debe impulsarse su conocimiento y respeto en los hogares, en las escuelas, en los centros

de trabajo. Esto es crear cultura en derechos humanos, cultura humana.

En la forma más breve, la presente iniciativa busca reglamentar el Tercer Párrafo del Apartado B, del artículo 102 Constitucional en materia de derechos humanos laborales; Párrafo que fue modificado a consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Para así dar mayor fortaleza a la tutela de los derechos laborales.

He ahí la razón por la que la derecha se opuso, a que se reconocieran de manera expresa los derechos laborales como derechos humanos en el marco de la reciente reforma integral a la Ley Federal del Trabajo. Pues eso implicaba reglamentar la abstracta reforma constitucional del 10 de junio del 2011 y hacerla operativa y reclamable en el mundo real. Además de que ponía en jaque el contenido de tal contrarreforma, al ser evidentemente opuesta al contenido de tales derechos humanos, lo que la llevaba a la nulidad de pleno derecho. Finalmente, implicaba poner la reforma en la lupa de la normativa y las instituciones internacionales.

Esta iniciativa, busca enmendar tal omisión de consagrar los derechos humanos en el terreno de la LFT, pero ya no sólo como un mero reconocimiento en el marco de los principios generales de la ley laboral, sino incorporándolos como una parte sustantiva de la misma y de manera transversal. Lo que representará una victoria de lo social sobre la visión neoliberal que ve a los derechos laborales, especialmente los de carácter colectivo como un obstáculo para la acumulación y concentración de capital en el marco del egoísta e irracional sistema económico actual. En la medida en que el Estado les perjudica lo diluyen en su beneficio, y la parte que queda la usan de manera facciosa; la sociedad debe quedar reducida a un mercado para el interés de unos cuantos, despojada de su esencia humana. Pues bien, hay que responder frente a tal filosofía tenebrosa, desde el Legislativo y la sociedad.

Con esta reforma Constitucional del 10 de junio de 2011, los derechos humanos se constituyen en la esencia del todo social. Esto significa, que ninguna sociedad se justifica por sí misma. Que sólo adquiere sentido pleno en la medida en que respeta y busca la facticidad plena de los derechos humanos. La fuerza legal reconocida por nuestra Constitución a los derechos humanos es tal, que podríamos hablar ya no de la supremacía de la Constitución, sino la supremacía de los derechos humanos, frente a los cuales, toda norma debe hacerse maleable y dar paso a su respeto.

De la manera más sencilla, podemos conceptualizar a los derechos humanos, como aquellas prerrogativas que tiene el ser humano por su sola calidad de tal, indispensables para satisfacer sus necesidades y permitir su pleno desarrollo.

Ahora, si se opta por un concepto más técnico, podemos construir una definición en la que confluyan la historia y la normativa de la Reforma Constitucional de cita, así diremos que los derechos humanos: Son derechos subjetivos reconocidos por la Constitución Federal y el Derecho Internacional a toda persona, indispensables para la realización de la libertad y dignidad humanas, tanto individual como social en una armonía, y que se caracterizan por ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

Al ser derechos subjetivos, se traduce en que la persona es titular de un poder jurídico reconocido en la Constitución, en el Derecho Positivo, oponible al Estado, de manera que se le pueden reclamar de manera coactiva mediante el ejercicio de la acción legal correspondiente.

Reconocidos: significa que nuestra Constitución opta por la escuela jusnaturalista de los derechos humanos, en virtud de la cual los derechos humanos no son otorgados o constituidos por el Estado en el marco del Derecho Positivo, sino que los hombres y mujeres ya son titulares de manera ínsita, natural de tales derechos, por su sola calidad humana; en tal virtud el Estado sólo reconoce algo que ya existe.

Luego, la reforma constitucional, rompe el tradicional concepto de soberanía, en el que el Estado define qué derechos humanos respeta y cuáles no, cuándo los respeta y cuándo no, por lo que los derechos humanos se transforman en un patrimonio jurídico mínimo sin fronteras a favor de todos los hombres, en cuyo respeto está interesada toda la humanidad.

Sobre la armonía entre los derechos humanos individuales y sociales. Debemos comenzar señalando, que algunos han pretendido que la Reforma Constitucional excluye a los derechos humanos sociales, es decir, los que teóricamente se conocen como derechos humanos de segunda generación: trabajo, salario digno, sindicalización, huelga, entre otros.

Esta es una interpretación inadmisibles. Si vamos a la letra del artículo 1º. Constitucional, se habla en general de los derechos humanos, sin que los circunscriba a los derechos civiles y políticos o de primera generación.

En segundo lugar, la Reforma Constitucional, no implicó la derogación de los preceptos que consagran los derechos humanos de carácter social: artículos 3o., 4o., 5o., 27 y 123. Lo que exige no la exclusión de unos derechos por otros sino la necesaria armonización de ambos, guiados por el principio de progresividad.

El hombre por esencia es social, lo que no sólo debe entenderse como su existencia y desarrollo en el todo social, sino su derecho a constituir y desarrollarse en microsociedades como las asociaciones, sociedades, sindicatos y demás.

Sería un absurdo, interpretar la generosa Reforma Constitucional, como un mero triunfo del neoliberalismo, que nos regresa al concepto, absolutamente condenado por la teoría y por la realidad, de que el individuo en su egoísmo y aislamiento es el supremo valor de la sociedad, que reprueba toda asociación de los hombres y toda intervención del Estado.

A semejante absurdo le sirve de base, la denominada igualdad jurídica, en abstracto, que desconociendo las reales y profundas desigualdades, da un trato igual a los desiguales, base de todo tipo de injusticias.

Esto además de oponer a las normas de derecho internacional ratificadas por México, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, por su parte, es un claro plan de equidad, que consagra como una unidad indispensable a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Con mayor razón cuando el Pacto Social que estructura a nuestra Nación, nuestra Constitución Federal, fue producto de unos de los más importantes movimientos revolucionarios a nivel mundial, y que por primera vez en la historia consagra a nivel constitucional a los derechos sociales.

El pretender desconocer a los derechos sociales, iría en contra de la naturaleza de los derechos humanos, eminentemente evolutivos y progresivos, deben cambiar conforme a la realidad, yendo hacia delante en su respeto, no hacia atrás.

Tampoco la palabra "persona", que se usa en el artículo 1º. Constitucional, puede ser razón para negar la titularidad de los derechos humanos a los sindicatos, ejidos, cooperativas, entre otras; desde el momento en que la interpretación de una norma debe hacerse de manera sistemática, y tanto

en la Constitución, como en general en nuestro orden jurídico, por persona, se comprende tanto a las personas físicas, como morales (sindicatos, empresas, etcétera). Con lo cual coincide la Cámara de Senadores en su Dictamen sobre la materia del 8 de marzo de 2011.

Igualmente no es aceptable, la interpretación en el sentido de que las personas morales, no son sino la suma de individuos, por lo que al otorgarles a éstas los derechos humanos, no se causa afectación alguna. Si esto es así, ¿para qué entonces se asocian los individuos? Esto es una interpretación superficial, reprobada por la historia, la teoría y la realidad. Cuando unas personas se unen con un propósito común de diverso tipo, surgen fuerzas que superan a la simple suma cuantitativa de los individuos, es decir, surge un cambio cualitativo, por eso en todos los tiempos se han perseguido por los malos Estado a los oponentes integrados en diversos tipos de asociaciones, pues el rival sabe, que son más que una yuxtaposición simple de los individuos.

En suma, la Reforma Constitucional, no choca con los derechos sociales, sino los amplía, los fortalece; su existencia y su interpretación jurídica, se debe hacer en una perspectiva armónica con los derechos sociales y políticos. Pero sobre todo, los sindicatos, los trabajadores, no deben permitir que se imponga una interpretación neoliberal de la Reforma Constitucional. Que el renacer, en parte, del artículo 1o. de la Constitución de 1857, en la redacción del artículo 1o. de la Reforma Constitucional que abordamos, no busque, el renacer del liberalismo anterior a la Revolución Mexicana de 1910, en sus aspectos negativos.

O en forma resumida, no debe permitirse que la Reforma Constitucional, sea usada como instrumento neoliberal, para destruir logros históricos, indeclinables.

Esto nos lleva a recordar la división de los derechos humanos en tres generaciones: primera generación: derechos civiles y políticos; segunda generación: derechos económicos, sociales y culturales (Estado social de derecho); tercera generación: por medio de la solidaridad internacional se busca el progreso social y de los pueblos y un desarrollo sustentable.

La calidad de derechos humanos de los derechos laborales, se desprende de la naturaleza propia de los mismos en relación con el artículo 1º. Constitucional y diversos instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, así como del artículo 102, apartado B, párrafo tercero partiendo de una interpretación a contrario sensu:

#### **Texto anterior:**

“Estos organismos (de protección de los Derechos Humanos) no serán competentes tratándose de asuntos electorales, **laborales** y jurisdiccionales.

#### **Texto vigente:**

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.”

A contrario sensu, en adelante la CNDH podrá conocer de quejas laborales, y como complemento interpretativo inmediato, los derechos laborales adquieren el carácter de derechos humanos.

En armonía con lo anterior, en esta iniciativa se propone, consagrar de manera expresa dentro de los objetivos generales de la Ley Federal del Trabajo, que se deberá promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos humanos laborales a los cuales se reconoce a plenitud su carácter de derechos humanos.

En apoyo a lo anterior, se enlistan los derechos humanos laborales, de manera enunciativa, más no limitativa, como son: el empleo digno, la estabilidad en el trabajo, el salario remunerador, igual salario por trabajo igual, jornada humana, condiciones de trabajo justas y humanas, transversalidad con perspectiva de género; proceso laboral accesible, profesional, imparcial, justo y expedito, libertad y autonomía sindical, contratación colectiva y huelga, capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene, tutela de las niñas y niños, jóvenes y discapacitados, indígenas y migrantes, seguridad social y, concretamente seguro de desempleo. Los demás establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte, la Ley Federal del Trabajo, los reglamentos en la materia, los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo.

Se ratifica, lo que ya señala la fracción XXVII del Artículo 123 Constitucional Apartado A en relación con el artículo 5o. de la Ley Federal del Trabajo, sobre que serán nulos de pleno derecho los actos que violenten los derechos humanos laborales.

Como complemento indispensable de la consagración de los derechos laborales como derechos humanos, se establecen los principios generales de derecho que dan fundamento al artículo anterior y, conforme a los cuales se debe-

rá interpretar e integrar tales derecho humanos laborales y, los demás preceptos de esta Ley, que delimitan en esta materia el actuar de toda autoridad, incluidas las juntas de conciliación y arbitraje y regulan en todo momento las relaciones de trabajo, citamos algunos de estos principios: Las y los trabajadores, son ante todo seres humanos, por lo que se debe proteger su libertad, dignidad y su derecho a un proyecto de vida, la tutela y protección de las y los trabajadores y sus derechos, estabilidad en el trabajo o estabilidad laboral, la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, la primacía de la realidad, entre otros.

Ante la constante omisión del Estado Mexicano, desde la instauración de los gobiernos neoliberales, de ratificar los tratados que fortalecen los derechos humanos laborales, si bien no se le puede obligar a hacerlo, se establece que éste procurará ratificar a la brevedad éstos.

Los trabajadores deberán recibir formación en la materia de los derechos humanos, lo cual deberá preverse en el texto de los contratos individuales y los contratos colectivos de trabajo, y se prevé como parte del adiestramiento a los trabajadores y, como un elemento fundamental para la prevención de los riesgos de trabajo. Al propio se establece que tanto los patrones, como los sindicatos y trabajadores deberán respetar los derechos humanos.

Para la prevención de las violaciones a los derechos humanos, se constituirá de manera obligatoria una Comisión Mixta en los centros de trabajo que se encargará de la protección de estos derechos. Y se deberán establecer medidas en los Reglamentos Interiores de Trabajo para su protección. Además de las acciones que deberá adoptar a este respecto la Inspección del Trabajo.

Se establece el carácter de autoridad laboral a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a los organismos locales de protección de los derechos humanos, en armonía con el mandato Constitucional del 10 de junio de 2012, precisamente en el artículo 102, apartado "B", Párrafo Tercero.

Se establece de manera expresa la facultad de las Juntas para llevar a cabo el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, en armonía con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

Se mandata expresamente que en el proceso laboral además de ser público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio, será respetuoso de los derechos hu-

manos, y concretamente de los derechos humanos laborales.

Se establece una sanción administrativa contra los patrones que violente los derechos humanos en perjuicio de sus trabajadores.

La justicia, uno de los valores más hermosos y trascendentes, debe pasar del deber ser, de las epopeyas, de las leyendas, y los fragmentos históricos, de la demagogia, a unos de los pilares más reales y fundamentales del proceso vivo de nuestro país, y de la humanidad toda. Esta iniciativa, se vincula con este reclamo cada vez más generalizado, del cual ya no sólo depende el bienestar y la paz, sino la existencia misma de la especie de los llamados humanos.

### Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

### Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo.

**Artículo Único. Se reforman** la fracción VIII del artículo 25, fracción I del artículo 134, fracción VII del artículo 391, fracciones XI y XII del artículo 523, fracción I del artículo 541, artículo 604, y el primer párrafo del artículo 685; **Se adiciona** un cuarto párrafo al artículo 2º, los artículos 5 bis 1, 5 bis 2 y 5 bis 3, una fracción III bis al artículo 122, una fracción III bis al artículo 153-C, una fracción VI bis al artículo 371, un segundo párrafo al artículo 392, un segundo párrafo al artículo 472, las fracciones XIII y XIV y un último párrafo al artículo 523, una fracción VI bis al artículo 423 y un artículo 992 bis, todos de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

### Artículo 2o. ...

...

...

**Las autoridades laborales, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos**

los derechos laborales a quienes se reconoce a plenitud su carácter de derechos humanos. A esto deben coadyuvar los patrones, los sindicatos y los trabajadores.

...

...

**Artículo 5 Bis 1.-** Se conceptúan como derechos humanos laborales:

- I. El acceso a un empleo digno;
- II. El trabajo digno o decente;
- III. La estabilidad en el trabajo;
- IV. El salario remunerador y justo;
- V. La igualdad de salario por trabajo igual;
- VI. La jornada humana y liberadora;
- VII. Condiciones de trabajo justas, humanas y dignas;
- VIII. Transversalidad con perspectiva de género;
- IX. Libertad, democracia, autonomía y transparencia sindicales, contratación colectiva y huelga;
- X. La capacitación, adiestramiento y formación para el trabajo, democráticas y con perspectiva de género;
- XI. Seguridad e higiene y salud en el trabajo;
- XII. Tutela de las niñas y niños, las y los jóvenes, madres y padres solos, mujeres embarazadas, discapacitados, adultos mayores, indígenas y migrantes.
- XIII. Proceso laboral accesible, profesional, imparcial, justo, expedito y con perspectiva de género;
- XIV. Seguridad social y, concretamente seguro de desempleo; y
- XV. Los demás establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, la

Ley Federal del Trabajo, los reglamentos en la materia, los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo.

Serán nulos de pleno derecho los actos que violenten los derechos humanos laborales.

**Artículo 5 Bis 2.** Son principios generales de derecho que dan fundamento al artículo anterior y, conforme a los cuales se deberán interpretar e integrar sus disposiciones y las demás de esta Ley, que delimitan en esta materia el actuar de las autoridades y, concretamente de las autoridades del trabajo, y regulan en todo momento las relaciones de trabajo:

- a) Las y los trabajadores, son ante todo seres humanos, por lo que se debe proteger su libertad, dignidad y su derecho a un proyecto de vida.
- b) La tutela y protección de los trabajadores y sus derechos.
- c) Estabilidad en el trabajo o estabilidad laboral.
- d) Irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.
- e) Primacía de la realidad.
- f) En caso de duda debe optarse por la protección más favorable al trabajador y su familia.
- g) Equilibrio y justicia social en las relaciones de trabajo.
- h) El trabajo es un derecho y un deber sociales.
- i) El trabajo no es artículo de comercio.
- j) El trabajo debe prestarse en condiciones que aseguren la vida y la salud del trabajador.
- k) El trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.
- l) El trabajo debe llevarse a cabo en condiciones de igualdad, sin discriminación y en un ambiente libre de violencia.

m) La buena fe y la equidad son sustento de las relaciones de trabajo.

n) Deben tutelarse de manera preferente el trabajo de niñas y niños, jóvenes, madres y padres solos, mujeres embarazadas, discapacitados, indígenas y migrantes.

o) Ejercicio real y pleno de la libertad, autonomía y democracia sindicales, derecho de contratación colectiva y huelga, derecho a la participación.

p) Justicia laboral no formalista, accesible, gratuita, expedita, tutelar de la dignidad y los derechos de los trabajadores con transversalidad de género.

q) La seguridad social debe conceptuarse como pública, solidaria, subsidiaria e integral.

r) Prohibición de reducir los derechos humanos y garantías ya reconocidas en este artículo, en esta Constitución, en los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte, y en las leyes.

Toda ley o acto que se realice en oposición a estos principios generales de derecho, serán nulos de pleno derecho. Siendo imprescriptible la acción de los trabajadores afectados o sus beneficiarios.

**Artículo 5 Bis 3.** El Estado mexicano procurará ratificar a la brevedad los tratados internacionales en la materia en tutela de los derechos humanos laborales.

**Artículo 25.** El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

I. a VII. ...

VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado, **incluida la materia de derechos humanos**, en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley; y

IX. ...

**Artículo 132.** Son obligaciones de los patrones:

I. Cumplir las disposiciones de las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos;

**II Bis. Respetar los derechos humanos, y concretamente los derechos humanos laborales;**

II a XVIII. ...

**Artículo 134.** Son obligaciones de los trabajadores:

I. Cumplir las disposiciones de las normas de trabajo que les sean aplicables, **incluido el respeto de las disposiciones relativas a los derechos humanos;**

II. a XIII. ...

**Artículo 153-C.** El adiestramiento tendrá por objeto:

I a II. ...

III. Incrementar la productividad; y

**III Bis. Preparar en materia de derechos humanos; y**

IV. En general mejorar el nivel educativo, la competencia laboral y las habilidades de los trabajadores.

**Artículo 371.** Los estatutos de los sindicatos contendrán:

I. a VI. ...

**VI Bis. Obligación de la directiva y demás socios de respetar los derechos humanos, con perspectiva de género.**

VII. a XVI. ...

**Artículo 391.** El contrato colectivo contendrá:

I. a VI. ...

VII. Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento, **incluida en la materia de derechos humanos**, de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda;

VIII. a X.-...

**Artículo 392.** En los contratos colectivos podrá establecerse la organización de comisiones mixtas para el cumplimiento de determinadas funciones sociales y económicas. Sus resoluciones serán ejecutadas por las Juntas de Conci-

liación y Arbitraje, en los casos en que las partes las declaren obligatorias.

**Será obligatoria la organización de una comisión mixta que promueva y vigile el cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos humano dentro de la empresa y, asimismo promueva las medidas necesarias para prevenir su violación.**

**Artículo 472. ...**

**La formación en los derechos humanos y la práctica en ellos, de parte de las autoridades de trabajo, los patrones y trabajadores se impulsará como medio indispensable para la prevención de los riesgos de trabajo.**

**Artículo 523.** La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I. a X. ...

**XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;**

**XII. Al Jurado de Responsabilidades;**

**XIII. A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y**

**XIV. A los organismos locales de protección de los derechos humanos**

**Todas las autoridades del trabajo, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, concretamente los derechos humanos laborales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Cada una de las autoridades del trabajo, deberán presentar un informe semestral a la Cámara de Diputados, en la materia.**

**Artículo 423.-** El reglamento contendrá:

I. a VI. ...

**VI Bis. Normas para prevenir las violaciones a los derechos humanos en general, y concretamente de**

**los derechos humanos laborales en las relaciones de trabajo;**

VII. a XI. ...

**Artículo 541.** Los Inspectores del Trabajo tienen los deberes y atribuciones siguientes:

I. Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, de las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, y de las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, **en general las disposiciones en materia de los derechos humanos, y concretamente los derechos humanos laborales;**

II. a VIII. ...

...

**Artículo 604.** Corresponden a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en el ámbito de su competencia, el conocimiento y la resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos relacionados con ellas. **Quedando obligada a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma inferior.**

**Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio, **respetuoso de los derechos humanos, y concretamente de los derechos humanos laborales** y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración, y sencillez del proceso.

...

**Artículo 992 Bis.** Al patrón que viole los derechos humanos de los trabajadores se le impondrá una multa por el equivalente de 50 a 5000 veces el salario mínimo general.

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los 30 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de septiembre de 2013.— Diputado Silvano Blanco Deaquino (rúbrica).»

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

---

#### LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 9o., fracción III, con lo cual se recorren las subsecuentes, de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los proponentes, Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno, la siguiente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 9, fracción III, recorriendo los subsecuentes de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, al tenor del siguiente

#### Planteamiento del problema

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación proporcionan grandes beneficios y oportunidades para iniciar la vida laboral; en especial las redes sociales han contribuido en gran medida, en la contratación o inserción al mercado laboral, dada la importancia de estas no puede ser ignorada.

Hoy en día, el éxito de las empresas depende en gran medida de una eficiente y eficaz selección del capital humano para el buen funcionamiento y desarrollo de áreas y procesos al interior de las mismas.

Sin embargo, hay empresas que optan por ingresar en sus filas o reclutar personal obteniendo información sobre el

perfil del aspirante que desean contratar, a través de procedimientos de cybervetting, como: bases de datos informatizados, internet, my space, facebook, etcétera.

#### ¿Qué es el cybervetting?

**(Investigación de antecedentes en línea).** En este caso no se trata de una acción fraudulenta sino que es una actividad llevada adelante por las empresas para investigar información personal y antecedentes de posibles candidatos a trabajar en la organización. Es cada vez más utilizado por los empleadores para realizar reclutamiento en línea y para conocer la reputación en Internet de los candidatos.

**El reclutamiento efectuado por las empresas se basa en la necesidad de considerar a un trabajador como un elemento valioso, el cual posee conocimientos, aptitudes y actitudes para efectuar el trabajo en el que vaya a ser designado. Sin embargo el procedimiento en sí, debe de contar con criterios que vayan dirigidos específicamente al perfil en cuanto al puesto o vacante a desempeñar, evitando en todo momento alguna práctica discriminatoria.**

Los nuevos sistemas de reclutamiento no son del todo imparciales ya que en el proceso de contratación de personal hay actos discriminatorios basados en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones políticas, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra.

La revisión de los antecedentes laborales puede determinar si contratan a un aspirante para un empleo o si este recibe un ascenso. Los aspirantes a un trabajo, o incluso empleados o voluntarios pueden ser sometidos a una revisión de antecedentes. En dichos trabajos la investigación es obligatoria de acuerdo a ciertos reglamentos, aunado a esto el número de revisiones ha aumentado dramáticamente.

En pocas palabras, los empleadores indagan en la vida de los empleados o aspirantes demasiado a fondo, hasta en cuestiones que tienen que ver poco con el empleo, como son: fotos, mensajes, amistades, etcétera.

Mientras algunas personas no les preocupan, hay otros que se sienten incómodos con el hecho de ser investigados. Las investigaciones exhaustivas pueden desenterrar información irrelevante, fuera de contexto o simplemente errónea. Asimismo, el informe puede provenir de fuentes cuestio-

nables y/o incluir información que es ilegal utilizar para contratar a una persona.

Los reportes pueden abarcar desde la verificación del número de seguro social del aspirante hasta una búsqueda detallada de su historial y conocidos. Hay evidencia de que los empleadores están ahora consultando sitios populares de redes sociales.

Las nociones de acceso al ciberespacio y redes están comenzando a redefinir la dinámica social de manera tan potente que impactan en el ingreso al mercado laboral, como en los albores de la era moderna lo hicieron las ideas de propiedad y mercado.

### Argumentación

Las implicaciones del **cybervetting** son diversas, partiendo de actos con fines lascivos que desencadenan conductas que dañan la reputación y dignidad de los trabajadores o aspirantes a un empleo.

Cabe recalcar que no se trata de una acción fraudulenta sino de una actividad llevada a cabo por las empresas para investigar información personal y antecedentes de posibles candidatos a trabajar en la organización contratante. Sin embargo es cada vez más utilizado por los empleadores para realizar reclutamiento en línea y para conocer la reputación en internet de los candidatos.

Las compañías practican el “cybervetting” para evitar contratar según los reclutadores malos perfiles, empero teniendo conocimiento de esto, un posible atacante podría crear información maliciosa que “envenene” el perfil de un posible candidato a un puesto de trabajo.

De esta manera la investigación del perfil del candidato podría estar alterada e inferir datos erróneos, dañar su imagen y hacer que sea descartado como postulante. Una forma de realizar este tipo de actividades por ejemplo sería modificar fotos de la víctima y relacionarlas a búsquedas de algún delito.

En algunos países están dando pasos en la regulación expresa del cybervetting, cyberframing, a fin de eliminar y evitar estas prácticas para reclutar a personal en empresas.

Ésta reforma representa una respuesta ante nuevas formas discriminatorias de contratación entre empleadores y em-

pleados, derivada del acceso y uso a nuevas tecnologías, al no respetar el derecho de privacidad de los espacios en línea que contienen los perfiles de todas las personas que puedan ser aspirantes a un empleo.

En tal sentido uno de los peligros que representa el cybervetting es ser víctimas de discriminación, menoscabo y deshonra, hasta finalizar con la vida laboral de una persona.

Hay una creciente preocupación acerca de las consecuencias negativas que puede traer esta problemática misma que representa el **cybervetting.(investigación de antecedentes en línea).**

En México se carece de un marco jurídico idóneo para responder a la complejidad de un fenómeno de esta naturaleza; es menester prevenir y combatir el cybervetting.

De lo anterior surge la necesidad de reformar el artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, debido al auge de este fenómeno que puede provocar nuevos tipos de discriminación.

Ante el incremento de esta modalidad, aunado a la excesiva información en las redes sociales de los aspirantes, y la nula privacidad que desempeñan los reclutadores sobre las implicaciones y alternativas que existen para prevenir esta conducta, se recomienda aprobar esta reforma, para dar a conocer que este tipo de práctica puede llegar a ser sancionada, si no se erradica a tiempo. Por lo que es menester que los procesos de contratación de personal eviten cualquier tipo de prácticas discriminatorias.

### Fundamento legal

La presente iniciativa 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 lo anteriormente fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta H. Cámara de diputados el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 9, fracción III, recorriendo los subsecuentes de la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación**

Al tenor de lo siguiente:

**Artículo primero.** Se reforma el artículo 9, fracción III, recorriendo los subsecuentes de la Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

**Artículo 9.** Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

**II.** Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación;

**III. Condicionar el ingreso o permanencia de los trabajadores y aspirantes por parte de empresas dedicadas al reclutamiento de personal, particulares e instituciones de gobierno a través de procesos de contratación como el cybervetting; que afectan la honra y dignidad basados en la información, imágenes, mensajes o algún texto publicado través de los medios electrónicos y en redes sociales.**

**Transitorio**

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

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica).»

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

---

LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA

---

«Iniciativa que abroga la Ley sobre Delitos de Imprenta, a cargo de Ricardo Monreal Ávila y suscrita por Ricardo Mejía Berdeja, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Monreal Ávila, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos

71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de esta H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El primer antecedente moderno de la libertad de expresión se encuentra en la sección 12 del Bill of Rights del Estado de Virginia de 1776.

En ese mismo año, las Constituciones de Pensilvania y Maryland establecieron, con distintas formulaciones, la libertad de expresión. En 1791 la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de 1787 incluyó esta libertad cuando determinó que “el congreso no podrá restringir la libertad de palabra y de prensa”. En Europa, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 formuló el concepto básico de la libertad de expresión. Así se entendía que “la libre comunicación de pensamiento y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder el abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley”.

Constitución Francesa de 1791 garantizó la libertad de todo hombre de “hablar, escribir, imprimir y publicar sus pensamientos, sin que los escritos puedan ser sometidos a censura o inspección previa”.

En España, el artículo 371 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, retomando el texto del artículo primero del Decreto de Libertad Política de Imprenta de 1810 (que estuvo vigente en México), estableció que: “todos los cuerpos y personas particulares, de cualquier condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión u aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes”.

Por su parte, el artículo 31 de la misma Constitución estableció como una de las facultades de las cortes la protección de la libertad de imprenta, años más tarde, una vez restablecida la Constitución de 1812, se expidieron diversos reglamentos en materia de libertad de expresión e im-

prenta. Es particularmente importante el reglamento acerca de la libertad de imprenta del 22 de octubre de 1820, pues, además de ser un instrumento muy completo en la materia y que estuvo vigente en México, sirvió de referencia a la legislación mexicana en la materia, especialmente en la primera mitad del siglo XIX.

La Constitución de Apatzingán de 1814 consagraba la libertad de expresión al establecer “la libertad de hablar, discutir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus productos ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”.

Posteriormente esta libertad también se encuentra consagrada en la primera base del plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana; en el artículo 50 de la Constitución federal de 1824; en la primera de las llamadas “Siete Leyes” del Congreso Constituyente de 1835; en el artículo noveno de las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843; en el acta constitutiva y de reforma de 1847; y en el artículo 35 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, entre otros instrumentos de la historia constitucional mexicana que contuvieron disposiciones en materia de libertad de expresión e imprenta.

En la Constitución de 1857, la libertad de expresión se consagra en el artículo 6o., quedando redactado de la siguiente manera: La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público”. Dicha redacción se aprobó tras un memorable debate, pues un sector liberal consideraba que las restricciones eran muy generales, sin embargo se terminó aprobando la redacción original.

Para la Constitución de 1917 este artículo paso inalterado, y posteriormente la comisión de estilo suprimió la palabra “crimen”, por considerar que la palabra delito incluye aquella. Finalmente por decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 se le añadió al artículo sexto Constitucional la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

La libertad de expresión es una de las libertades fundamentales, sin embargo este derecho no es absoluto, tiene limitantes, que deben estar contenidas en normas de la misma jerarquía, es decir, solo una norma constitucional puede restringir esta libertad fundamental.

La garantía de la libertad de imprenta consagrada en nuestra Constitución General, tenemos que el primer antecedente se encuentra en los Estados Unidos y en Francia, en el primer caso, después de la revolución de independencia de 1776, la Declaración de Derechos del Estado de Virginia proclamó la libertad de prensa (artículo 12) y, aunque la constitución de los Estados Unidos de 1787, no la llegó a mencionar, la primera enmienda aprobada en 1791 estableció que el congreso no aprobaría ley alguna que restringiera la libertad de palabra o de prensa. En Francia, por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estableció “la libre comunicación de pensamiento y opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el 1948, en su artículo 19, se concluye que la protección a la libertad de imprenta en este instrumento internacional es más amplia, ya que incluye cualquier medio de expresión y no solo el gráfico; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, igualmente de 1948 (artículo 4o.), en términos similares a la anterior Declaración; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19 y 20), en el cual se aclara que la libertad de difundir informaciones e ideas de toda índole incluyendo cuando se haga por escrito y en forma impresa, no está sujeta a limitaciones fronterizas, contemplándose posibles restricciones que deben estar expresamente previstos en la ley.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13), instituye en igual sentido que su equivalente universal y aclara que la libertad que se comenta no puede estar sujeta a censura previa sino a responsabilidades ulteriores expresamente fijadas en la ley y que no se puede restringir por vías o medios directos. Mientras que los dos pactos referidos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor en 1976, la Convención fue firmada en San José el 22 de noviembre de 1969, habiéndose ratificado por México todos ellos y entrando en vigor el 24 de Marzo de 1981, por lo que, tales instrumentos son también ley suprema en nuestro país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

Desde que se estableció la imprenta en la Nueva España en 1539 durante la colonia, varias fueron las leyes y orde-

nanzas que establecieron diversas restricciones al ejercicio de la libertad, operando en un alto grado la censura por el poder público, así como la censura eclesiástica desempeñada por el “Santo Oficio”, sobre publicaciones en materia religiosa, hasta que la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, garantizó la libertad política de imprenta y proscribió toda clase de censura previa (artículo 131, fracción XXIV, y 371), la cual tuvo como antecedente el Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, expedido por Fernando VII en la isla de León, el 10 de Noviembre de 1810, si bien con motivo de la guerra de la Independencia el virrey Venegas, en unión de su cuerpo de ministros, emitió el acuerdo el 4 de Diciembre de 1812 suspendiendo la libertad de imprenta.

Durante el movimiento de independencia, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814, expresamente estableció de manera similar a la Constitución de Cádiz que “la libertad de hablar, de discurrir o se manifestar sus opiniones por medio de la imprenta no debe prohibirse a ningún ciudadano a menos que en sus producciones ataque al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”. Encomendándose al Supremo Congreso de la protección de la libertad política de imprenta (artículo 40 y 119).

La Constitución Federal de 1824 también instituyó la libertad de imprenta, imponiendo al Congreso la obligación de “proteger y arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados, ni territorios de la Federación”. (Artículo 50 fracción III).

La libertad de imprenta fue una de las cláusulas pétreas señaladas por esta Constitución, la que así mismo impuso como obligación a las entidades federativas, la de proteger a sus habitantes en el uso de imprimir y publicar sus ideas sin necesidad de licencia revisión u aprobación anterior a la publicación (artículo 161 fracción IV).

La Constitución centralista de 1836 también conocida como las Siete Leyes Constitucionales, estableció como derecho de los mexicanos “poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho se castigará cualquiera que sea culpable de ellos” (Primera Ley, artículo segundo, fracción VII).

En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también de tipo centralista, establecieron que “ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad previa de calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores” (artículo noveno fracción II).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que reemplazó la Constitución Federal de 1824 con algunas reformas declaró “ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados solo con pena pecuniaria o de reclusión” (artículo 26).

Para la constitución de 1824, al respecto se presentó el artículo 14, mismo que fue debatido por grupos liberales respecto a las limitaciones a la libertad de imprenta, sin embargo fue aprobado así dicho artículo, que a saber decía: “es inviolable la libertad de imprimir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y aplique la ley, designando la pena, bajo la dirección del tribunal de justicia de la jurisdicción respectiva”. En 1883 se reformó el texto constitucional para suprimir la competencia del jurado para juzgar los llamados delitos de imprenta, previniendo la competencia de los tribunales ordinarios.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1916 recogió el mismo texto de la reforma constitucional de 1883, con una adición consistente en establecer que en ningún caso podría secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito. Finalmente el congreso constituyente aprobó el texto como se presentó, con la supresión de toda referencia a la competencia para juzgar de los tribunales ordinarios, y se incorporó en el artículo 20 fracción VI la competencia del jurado popular.

En la actual ley de imprenta reglamenta los artículos sexto y séptimo de la Constitución General; dichos artículos contienen la garantía de libertad de expresión y de la libertad de imprenta. Estas garantías constitucionales son un presupuesto para la vida política de una sociedad que se encuen-

tra organizado bajo un Estado liberal y democrático de derecho.

Los límites a la libertad de expresión se encuentran en el mismo artículo sexto de la Constitución General y son los siguientes:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. 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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

El artículo séptimo de la Constitución General dispone lo siguiente:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pue-

den establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

La Ley sobre delitos de imprenta, expedida por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917. Solo ha tenido una reforma publicada en el Diario oficial el 09 de abril de 2012. Que deroga los artículos 1o. y 31 de la Ley de Imprenta y fue creada por Venustiano Carranza, está elaborada al margen de los procedimientos usuales de la creación de una ley que reclama la participación de los poderes de la Nación: Legislativo y Ejecutivo, según prevé la Constitución.

Mientras que la Ley de Imprenta prohíbe los ataques a la vida privada, a la moral y a la paz pública, el Código Penal Federal en su Artículo 254, fracción III, los establece como delito. Con esto se pretende decir que lo dicho en la Ley de Imprenta ya se prevé en el Código Penal Federal.

La ley sobre delitos de imprenta es ineficiente en su aplicación debido a que el contexto de las multas es inadecuado, las sanciones aplicadas están en desuso, porque los montos de las mismas no corresponden a los montos que deberían aplicarse en la actualidad y además se contraponen con las sanciones de otras regulaciones federales como el Código Penal.

Además la Ley sobre delitos de imprenta aplica sanciones muy leves en comparación con la legislación penal, dicha ley establece sanciones de 50 pesos o arresto que no baje de 1 mes ni se exceda a los 11 meses a quien publique palabras o expresiones injuriosas en detrimento de otras personas.

El artículo 33 de la misma ley en sus 9 fracciones es el que da las penas y multas que deben pagar aquellos que han de faltar a algún artículo de la ley de imprenta, en este caso del artículo 3 que cometan ataques al orden público, son las penas las que resaltan ya que las que esta impone no rebasan en su mayoría los dos años de prisión así como también las multas que no exceden de los mil pesos.

Existen errores que deben remediarse, como que al derogar el artículo 1 de la Ley se cae en faltas de técnica Legislativa debido a que en el artículo segundo se remite a la frac-

ción I del artículo anterior, el cual esta derogado, de la misma manera el artículo 14 y el segundo párrafo del artículo 26 mencionan el artículo 1 derogado.

Y es de relevancia en primer lugar mencionar que la presente ley fue publicada el 12 de abril de 1917, antes de que entrara en vigor la Constitución vigente (1 de mayo de 1917). Como se puede observar esta Ley tiene el grave defecto formal de haber sido puesta en vigor antes que de estuvieran vigentes los artículos que pretende reglamentar. Formalmente la Ley de Imprenta fue derogada por la propia Constitución, pues esta se abstuvo de declarar la subsistencia de dicha ley. Siendo la Constitución General el último fundamento de validez del orden jurídico mexicano, ésta invalida todas las disposiciones anteriores; Pues no es posible admitir como vigente una ley expedida por quien, según la nueva Constitución, ya no tiene facultades legislativas. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que esta ley tiene vigencia, al considerar que la legislación preconstitucional tiene fuerza legal en tanto no pugne con la Constitución en vigor y no haya sido expresamente derogada.

La Ley de imprenta es una reglamentación a la medida de su tiempo, de un país de 1917 en reconstrucción, pero anacrónica e insuficiente dentro de la convergencia digital y los que hoy son consorcios multimediáticos. Los periodistas continúan en la indefensión de su ejercicio, mientras que los directivos de los medios rigen sus impresos por artículos posrevolucionarios que se aplican sólo cuando conviene.

Lo anteriormente expuesto nos revela los problemas de compatibilidad y la ineficacia que podría existir en México si la Ley de Delitos Imprenta se aplica, sabiendo lo inútil y obsoleta que es, ya que es casi imposible que algún juez dicte sentencia basándose en ella.

Debería rescatarse y elaborarse una nueva Ley sobre Delitos de Imprenta, pero con nuevos conceptos, redacción, compatibilidad, eficacia, congruencia y buena técnica legislativa en su elaboración para que sea aplicable en la legislación mexicana. Pero con la última reforma constitucional sobre la materia de telecomunicaciones, que obligan a las leyes secundarias, ya se tiene por resuelto el tema.

Por lo anteriormente expuesto el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano pone a la consideración de este pleno el siguiente

### **Decreto, por el que se abroga la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917**

**Único.** Se abroga la Ley sobre Delitos de Imprenta, publicada el 12 de abril de 1917.

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 12 de septiembre de 2013.— (Rúbrica.)»

**Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.**

---

#### PROGRAMA DE CAPTACION DE DATOS BIOMETRICOS PARA MIGRANTES CENTROAMERICANOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir al Instituto Nacional de Migración a fin de que informe a la opinión pública sobre los costos, los alcances y las implicaciones de la implantación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos, a cargo de la diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Cámara de Diputados, Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal, para que en el ámbito de su competencia, instruya al Instituto Nacional de Migración, para que informe a la opinión pública los costos, alcances e implicaciones de la Implementación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos, al tenor de los siguientes:

#### **Considerandos**

1. Que el concepto de seguridad nacional, se entiende de manera generalizada, como las condiciones que garantizan

la soberanía de un Estado ante las amenazas transnacionales que se presenten. Al respecto Jorge Chabat, señala que la seguridad nacional “está condicionada por la inserción específica de cada país en la política mundial, lo cual permitiría plantear la existencia de seguridades nacionales diferentes y particulares de cada Estado”.<sup>1</sup>

2. Que la seguridad en el sentido tradicional se refiere a la protección individual de los Estados de su territorio. Los acontecimientos que rodearon al 11 de septiembre, han redefinido la seguridad de los Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información global, donde las nuevas medidas de seguridad y convenios tienen un impacto en la migración.

3. Qué para convertir la información solicitada en un producto de inteligencia, se debe implementar un ciclo preciso de recolección, análisis, procesamiento y disseminación de datos que transforme esta información en un sistema estadístico y de seguridad que permita detectar y eliminar los riesgos a la seguridad nacional.

4. Que sí bien es cierto a nivel mundial, el flujo de personas a través de las fronteras, siempre ha sido supervisado con respecto a la seguridad de los Estados, el enfoque actual se sitúa en verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad crucen las fronteras.

5. Que en un enfoque de seguridad moderno, se debe considerar una inteligencia básica y una estimativa, situación que representa un gran reto, ya que los flujos migratorios internacionales, si no son supervisados correctamente, pueden repercutir en el aumento de actividades de la delincuencia organizada transnacional al interior del Estado receptor, tales como el narcotráfico, la trata de personas, la migración ilegal y el contrabando de armas.

6. Que desde inicios de la década de los 90, del siglo XX, se hicieron los primeros intentos por implementar programas biométricos en los Estados Unidos de Norteamérica y algunos países europeos. Con la llegada del nuevo siglo y ante las constantes amenazas de grupos terroristas, la biometría (entendida esta como el reconocimiento facial, las exploraciones de iris, la reproducción de huellas digitales y la geometría de manos), se presentó como una solución de protección contra los flujos migratorios y de inseguridad hacia el Estado.

7. Que a partir de la segunda década de este siglo, el paradigma de la seguridad nacional y de las políticas migratorias, han sufrido un cambio sustancial, donde además de el aumento en la tecnología, se ha establecido un mayor respeto a los Derechos Humanos de las personas, lo que ha dado como resultado el establecimiento de convenios y cambios en diversas legislaciones.

8. Que el tráfico de migrantes se ha convertido en un problema preponderante; junto con el tráfico de drogas, siendo esta una de las fuentes de ingreso más importantes para el crimen organizado. De ahí que el enfoque con el que se aborda a los flujos migratorios varía según los intereses nacionales de seguridad. Mientras que en Estados Unidos la prioridad es prevenir la entrada de terroristas y criminales, en nuestro país se busca contener el flujo de centroamericanos indocumentados por nuestro territorio, debido a que además de los problemas de empleo, salud e inseguridad, estos se han convertido en un blanco fácil de los grupos de la delincuencia organizada.

9. Que a partir de estas premisas, los gobiernos han construido un nuevo esquema de información basado en cuatro categorías: **Información biográfica**, que se constituye por el nombre, apellidos, fecha y lugar de nacimiento, sexo, estado civil, nacionalidad actual y de origen, datos del documento de viaje, domicilio, información de parientes e información de contactos en el lugar de destino. **Datos biométricos**, que incluye fotografía de rostro y captura de huellas dactilares, escáner del iris, la retina y la voz. **Datos estadísticos**, que son aquéllos referentes al destino y propósito del viaje, duración de la estancia, fechas de llegada y de salida. **Preventivos**, que permiten la detección oportuna de documentos de viaje apócrifos, de extranjeros que han violado términos migratorios, de criminales transnacionales y terroristas, entre otros.

10. Para el caso mexicano, debemos señalar que la frontera sur ha sido durante más de cuarenta años, la frontera más abandonada y con mayor permeabilidad en el flujo migratorio. Las últimas estadísticas, señalan que del año 2010-primer trimestre de 2013, México repatrió 239 mil 252 migrantes. Esta situación conlleva a un gasto anual de por lo menos mil millones de pesos para regresarlos a su país de origen, 92 por ciento de los cuales son centroamericanos.<sup>2</sup> informó el Instituto Nacional de Migración (INM). Esa cantidad es equivalente al total de la recaudación por ingreso de extranjeros (turistas, trabajadores, estudiantes, etcétera) durante enero-marzo del presente año; es decir, una

cuarta parte de los 4 mil 585 millones captados por la Federación, en 2012, por ese concepto.

11. Que por la vía legal, México tiene 65 vías de ingreso en aeropuertos, 67 en puertos y 59 cruces terrestres, contra un número indeterminado de pasos irregulares en la porosa frontera sur. Según un documento del INM, el volumen de tránsito irregular por México es de alrededor de 300 mil personas al año (básicamente centroamericanos), con el objetivo de internarse a Estados Unidos.

12. Ante esta problemática, el gobierno mexicano, en coordinación con los Estados Unidos de Norteamérica, a través de la Iniciativa Mérida, anunció en el mes de junio, la implementación de un registro biométrico de migrantes centroamericanos que ingresen a México, lo que incluirá a personas indocumentadas.

13. Que según el INM, el programa contará con recursos de la Iniciativa Mérida y permitirá identificar a través de iris, huellas dactilares y fotografías a toda persona que cruce hacia territorio nacional. El proyecto tendrá como objetivo principal, contar en un futuro con una base de datos biométricos centralizados, con lo cual el INM, tendrá capacidad de intercambiar información biométrica con otras dependencias gubernamentales nacionales y extranjeras.

14. Que si bien es cierto, que políticas públicas como la anteriormente señalada, buscan resolver la problemática del flujo migratorio centroamericano que deriva en problemas de seguridad pública, empleo, salud y violación de sus derechos humanos. También es importante aclarar los costos, alcances e implicaciones de la implementación de dicho Programa, ya que aunque los recursos económicos no provienen del presupuesto económico, si es importante que el poder legislativo tenga un mayor conocimiento sobre el mismo.

15. Que para el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se vuelve imperativo que el Poder Ejecutivo a través del Instituto Nacional de Migración, informe a la opinión pública de manera detallada sobre los costos, alcances e implicaciones de la implementación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía

## Acuerdo

**Único:** La honorable Cámara de Diputados, se exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal, para que en el ámbito de su competencia, instruya al Instituto Nacional de Migración, para que informe a la opinión pública los costos, alcances e implicaciones de la Implementación del Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos.

### Notas:

1 Jorge Chabat, "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994, p. 101.

2 Datos obtenidos en el último *Informe sobre Migración en la Frontera Sur*, Instituto Nacional de Migración, México 2012.

Palacio de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.— Diputada Alicia Concepción Ricalde Magaña (rúbrica).»

## Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

---

### HOMICIDIO DEL DIPUTADO EVERARDO HUGO HERNANDEZ GUZMAN

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que esta soberanía condena el homicidio del diputado al Congreso de Oaxaca Everardo Hugo Hernández Guzmán y se demanda a la Procuraduría estatal que realice las investigaciones del caso, a cargo del diputado Carol Antonio Altamirano, del PRD, y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios

Los suscritos, legisladores federales del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura, con fundamento en el artículo 79, párrafos primero, fracción II, y segundo, fracciones III y VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno la presente proposición, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

1. El martes 10 de septiembre ocurrió el homicidio del diputado al Congreso de Oaxaca por el distrito XII, con ca-

becera en Putla Villa de Guerrero, y presidente municipal electo en San Andrés Cabecera Nueva, Everardo Hugo Hernández Guzmán, a manos de un sujeto desconocido, quien acabó con la vida de nuestro compañero al dispararle de manera directa, al parecer con una pistola automática.

Los hechos ocurrieron en la colonia Agustín Melgar, en Santa Cruz Xoxocotlán, Oaxaca.

2. Este caso no puede quedar impune. Como representantes populares de Oaxaca condenamos enérgicamente este crimen.

3. Demandamos que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca investigue de inmediato el homicidio hasta sus últimas consecuencias y que presente tanto a los responsables materiales como a los intelectuales.

Por lo expuesto se pone a consideración de esta soberanía el siguiente

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión condena el homicidio del diputado al Congreso de Oaxaca, Everardo Hugo Hernández Guzmán, y se demanda a la Procuraduría General de Justicia del Estado realizar las investigaciones de dicho caso.

Cámara de Diputados. México, DF, a 12 de septiembre de 2013.— Diputados: Carol Antonio Altamirano, Eva Diego Cruz, Rosa Elia Romero Guzmán, Silvano Blanco Deaquino, Joaquina Navarrete Contreras, Alliet Mariana Bautista Bravo, Víctor Manuel Jorrín Lozano, Socorro Ceseñas Chapa, Héctor Hugo Roblero Gordillo, Víctor Nájera Medina, Aleida Alavez Ruiz, Gisela Raquel Mota Ocampo, Lorenia Iveth Valles Sampedro, José Luis Muñoz Soria, Guadalupe Socorro Flores Salazar, Julisa Mejía Guardado, María del Rosario Merlin García, Jorge Federico de la Verga Mebrillo, Rosendo Serrano Toledo (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.**

#### **PREVENIR Y DISMINUIR EL INDICE DE SUICIDIOS ENTRE JOVENES**

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano de la Juventud a diseñar e implantar en conjunto los instrumentos necesarios para prevenir y disminuir el índice de suicidios entre jóvenes, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, diputados integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 79, numeral 2, fracción II y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante esta honorable asamblea el siguiente punto de acuerdo al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En el marco del 10 de septiembre, Día Mundial para la Prevención del Suicidio la Organización Mundial de la Salud (OMS) dio a conocer que cada 40 segundos una persona hace algo definitivo para acabar con su existencia.

En México, de los 5 mil 12 suicidios de los que se tiene registro en 2010, el 41 por ciento corresponden a personas jóvenes en edades que oscilan entre los 15 y 24 años, dando como resultado que el suicidio sea la tercera causa de muerte en adolescentes de 15 a 19 años; tan sólo después de los fallecimientos por agresiones y accidentes de tránsito.

Si bien es cierto que el comportamiento suicida es esencialmente humano y se ha registrado a lo largo de la historia. Hay etapas de la vida y otras circunstancias que hacen del suicidio un hecho diferenciable.

Se calcula que al final de esta década morirán 1.5 millones de personas cada año, donde la desesperanza es el factor principal para cometer esta acción de auto-eliminación.

Un ambiente familiar de violencia, alcoholismo, descuido, rechazo, maltrato físico, emocional o sexual, dentro de las causas que provocan la conducta suicida, además del alcoholismo, uso de drogas, problemas económicos, legales y de pareja. Son las principales causas para que las personas cometan suicidio, esto lo dio a conocer el Departamento de Psiquiatría y Salud Mental de la UNAM.

Lo anterior aunado a las presiones familiares y sociales que los jóvenes experimentan donde se les exige tomar decisiones importantes al tiempo de enfrentar sus primeras rupturas amorosas, problemas familiares o discusiones graves. Esto desencadena las llamadas conductas suicidas que van desde la idea hasta la consumación, donde la mayoría de quienes tratan de suicidarse no tienen el deseo de hacerlo, solo se encuentran en estado de depresión o enojados sin embargo recurren a la mayor agresión posible contra sí mismos, al no contar con estrategias y mecanismos de prevención y apoyo que les impidan llevarlo a cabo.

En este contexto, Jacqueline Cortés Morelos, de la UNAM, comentó que “en 2010, se registraron nueve suicidios de ellos por cada dos de ellas, en ambos casos, el medio más empleado fue el ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación; el disparo con arma larga fue el segundo más utilizado por los hombres, que tiene mayor probabilidad de causar la muerte, mientras que en las mujeres fue el envenenamiento por gases, vapores, alcohol y plaguicidas”; sin embargo hace hincapié en la detección de posibles escenarios que alerten estas intenciones por parte de las personas jóvenes, logrando así un ejercicio de prevención y atención.

México es un ejemplo de la reducida o nula existencia de campañas contra el suicidio en jóvenes, la falta de una política integral en materia de salud mental en prevención, detección y atención de adicciones, aunado al contexto actual de falta de oportunidades, desigualdad, discriminación e inseguridad son elementos que deben ser considerados como factores de riesgo en el suicidio.

Un claro ejemplo de lo anterior es el 24.7% de jóvenes de entre 15 y 29 años, que no asisten a la escuela ni trabajan, aunado al sector joven que trabaja de manera informal sin ninguna prestación ni seguridad social.

En Movimiento Ciudadano tenemos un fuerte compromiso por garantizar las condiciones que permitan un estado completo de bienestar físico, mental y social a la juventud mexicana, por ello presentamos a esta asamblea la siguiente proposición con

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La honorable Cámara de Diputados exhorta a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano de la Juventud a diseñar e implementar en conjunto, los mecanismos nece-

sarios para prevenir y disminuir el índice de suicidios presentados en las personas jóvenes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.— (Rúbrica).»

#### **Se turna a la Comisión Juventud, para dictamen.**

---

### 60 ANIVERSARIO DEL DERECHO AL VOTO DE LAS MUJERES EN MEXICO

---

«Proposición con punto de acuerdo, relativo a la realización de actividades para conmemorar los 60 años del reconocimiento del derecho de las mujeres al voto en México, a cargo de la diputada Martha Lucía Micher Camarena y suscrita por diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género

Con fundamento en el artículo 79, párrafo 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las diputadas que suscriben, integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, presentamos ante esta soberanía proposición con punto de acuerdo al tenor de los siguientes

#### **Considerandos**

En 1953, el entonces presidente Adolfo Ruíz Cortines promulgó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 34 constitucional, para establecer que “Son ciudadanos de la república los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años de edad, siendo casados, o 21 si no lo son y tener un modo honesto de vivir”.

Con esta modificación, hace 60 años las mujeres pudieron ejercer por primera vez sus derechos civiles y políticos que implican la posibilidad de votar y ser electas. Esta conquista fue producto de la lucha y participación de las mujeres en los foros feministas demandando sus derechos ciudadanos.

Esta conquista no se vio materializada sino hasta por lo menos dos décadas después, debido a que en la mayoría de los casos seguían siendo los hombres quienes decidían lo

que sus esposas, hijas o hermanas debían hacer. Es hasta los años setenta cuando en realidad las mujeres empezaron a ejercer este derecho.

Desde los espacios públicos las mujeres han logrado impulsar reformas legislativas que permiten reconocer y garantizar los derechos humanos de las mujeres, así como avanzar en la construcción de condiciones que permitan una participación política en condiciones de igualdad respecto a los hombres.

Gracias a la labor de las mujeres en la política se crearon las Comisiones de Equidad y Género en el Congreso de la Unión (1998), y el Instituto Nacional de las Mujeres (2001), así como los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las distintas entidades federativas, incluso en algunas, con el carácter de secretarías. Además de esto también sobresalen en 2006 la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y, en 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, así como las reformas que se han hecho en materia electoral para establecer las cuotas de género, que aunque muy lentamente han sido replicadas en los estados de la república, es necesario señalar que algunas han establecido desde la legislación cuotas hacia la paridad de género.

Sin embargo, a pesar de estos avances, las mujeres se siguen enfrentando a situaciones de discriminación y violencia al tratar de ejercer su legítimo derecho al voto. A este respecto, la investigadora Margarita Dalton señala: “las mujeres que buscan cargos políticos deben ser valientes porque las dificultades son muchas, y los golpes físicos y morales también. El proceso de democratización de la sociedad implica la mayor participación de las mujeres en los cargos políticos, pero la práctica de este proceso ha significado desgaste y riesgos para algunas de las mujeres líderes”.

La posición de las mujeres sigue siendo duramente cuestionada por líderes y caciques que consideran que el sexo masculino es más merecedor de los cargos de elección popular.

En los hechos las mujeres no pueden representar a sus comunidades. Todo ello en contraste con el hecho de que son más mujeres que hombres las registradas en el padrón electoral, en las listas nominales y quienes tienen en general un mayor promedio de participación electoral.

La situación de desigualdad y discriminación en México resulta evidente al considerar que actualmente no hay alguna mujer gobernadora o jefa de gobierno del Distrito Federal. La tendencia que en 1979 inició Griselda Álvarez se volvió a interrumpir, de manera que hoy los 32 titulares de los ejecutivos estatales son hombres.

En las legislaturas locales, apenas una de cada cuatro diputados locales es mujer. Hay estados como Aguascalientes, Querétaro, Coahuila y Puebla donde la representación femenina es menor a 15 por ciento.

En los municipios la situación empeora: siete de cada 100 alcaldes son mujeres, es decir, sólo 7 por ciento.

La debilidad de la representación política de mujeres demuestra el bajo desempeño de los instrumentos diseñados para incentivarla. Las cuotas de género estatales van de 30 a 50 por ciento y no existe entidad que alcance esas proporciones en sus legislaturas.

En este contexto no es casual que el Comité de Expertas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer haya recomendado al Estado mexicano: eliminar obstáculos discriminatorios, corregir legislación y poner sanciones a quienes incumplan las cuotas de género, sugiriendo campañas de concientización para ampliar la participación política de las mujeres.

La conquista de hace 60 años nos ha permitido avanzar, pero hace falta mucho trabajo para materializar el sueño de lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y con ello garantizar una participación política plena de las mujeres. Esta lucha iniciada después de conquistar el derecho al voto continúa.

A 60 años de este logro, es necesario y justo no olvidar a quienes alzaron la voz y abrieron camino para que las mujeres mexicanas sigamos avanzando en el reconocimiento de nuestros derechos, y en específico a participar plenamente en la vida pública de nuestro país. Hemos de recordarlas y dignificar su memoria.

Por lo expuesto, dada su importancia para la construcción de la democracia en México y en virtud de que en el mes de octubre de 2013 se conmemora el 60 aniversario del sufragio femenino, ponemos a consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición con

**Punto de Acuerdo**

**Primero.** La Cámara de Diputados exhorta a los gobernadores de las 31 entidades federativas y al jefe de gobierno del Distrito Federal, a los congresos de las 31 entidades federativas, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como a las autoridades municipales y de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, a realizar actividades para conmemorar el 60 aniversario del derecho al voto de las mujeres en México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.— La Comisión de Equidad y Género, diputadas: Martha Lucía Micher Camarena (rúbrica), presidenta; Rosalba de la Cruz Requena (rúbrica), María del Rocío García Olmedo (rúbrica), María Leticia Mendoza Curiel (rúbrica), Socorro de la Luz Quintana León (rúbrica), María Guadalupe Sánchez Santiago, Blanca Jiménez Castillo, Carmen Lucía Pérez Camarena (rúbrica), Delfina Elizabeth Guzmán Díaz (rúbrica), María Guadalupe Moctezuma Oviedo (rúbrica), Dora María Guadalupe Talamante Lemas (rúbrica), secretarías: Maricruz Cruz Morales, Irma Elizondo Ramírez, Érika Yolanda Funes Velázquez, María Esther Garza Moreno, Adriana Hernández Íñiguez, Margarita Licea González, Leticia López Landero, Flor de María Pedraza Aguilera, María Celia Uriel Castañeda, Allieith Mariana Bautista Bravo, Julisa Mejía Guardado, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Aída Fabiola Valencia Ramírez, Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Igualdad de Género para dictamen.**

**COMBATIR LAS PLAGAS QUE HAN AFECTADO LA PRODUCCION DE HORTALIZAS EN DIVERSAS REGIONES DE MICHOACAN**

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa a establecer medidas fitosanitarias para combatir las plagas de paratíozoa, mosquita blanca y pulgón que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones de Michoacán, a cargo de la diputada Martha Berenice Álvarez Tovar, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Martha Berenice Álvarez Tovar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad otorgada en los artículos 60., numeral 1, fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Di-

putados someto a consideración de esta honorable asamblea la presente proposición con punto de acuerdo que exhorta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a emprender las medidas fitosanitarias para combatir las plagas de la paratíozoa, la mosquita blanca y el pulgón que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones del estado de Michoacán, con base en las siguientes

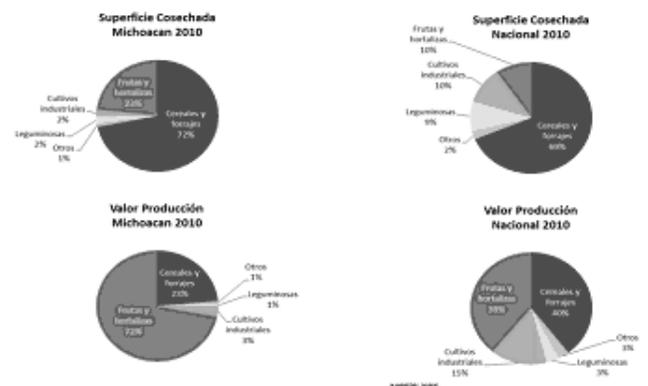
**Consideraciones**

1. De acuerdo con el Comparativo de Producción Nacional entre el 2000 y 2011,<sup>1</sup> el estado de Michoacán se encuentra entre las ocho principales entidades federativas, ubicado sólo por debajo de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y por encima de Sinaloa, Sonora y Veracruz.

Durante el 2011, el estado de Michoacán fue primer lugar en la producción agrícola, misma que representó el 11.01 por ciento del total de producción nacional con 39,063 millones de pesos; a pesar de ser el octavo lugar en superficie sembrada y el noveno en unidades de riego organizadas.

De acuerdo con Estadísticas del Sector Agropecuario y Pesquero, Michoacán (6.7 por ciento) se encuentra a nivel nacional entre los principales estados productores de hortalizas, solamente por debajo de Sinaloa con un 17.2 por ciento, Zacatecas con 7.8 por ciento y Chihuahua 6.9 por ciento.

De acuerdo con los Indicadores estatales Agroeconómicos para cada uno de los estados de la República Mexicana presentados por la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios de la Sagarpa en noviembre del 2011, específicamente el que se refiere al estado de Michoacán, se desprende los siguientes datos en lo que se refiere a superficie cosechada y valor de producción específicamente de hortalizas:



2. De acuerdo al programa de trabajo de la campaña de manejo fitosanitario de hortalizas a operar con recursos del componente de sanidad e inocuidad del programa de soporte 2009 para el estado de Michoacán, la región de Ciénega-Bajío Michoacano, además de ser principal productora de cultivos básicos, se ha caracterizado por tener una gran superficie dedicada a la producción de hortalizas, principalmente de jitomate, chile y papa, así como otros cultivos entre ellos cebolla, pepino, tomate verde, col y calabacita.

Dentro de este mismo documento, se hace manifiesta la problemática que estos cultivos han tenido, al verse afectados por insectos vectores y enfermedades virales, causando pérdidas en la producción de un 5 por ciento a un 100 por ciento. Se hace manifiesto de igual manera que, para el horticultor el control de las plagas representa inversiones por encima del 30 por ciento en promedio del costo total de cultivo.

Derivado de esto, en el estado de Michoacán se han dejado de establecer hectáreas anuales de cultivos de hortalizas, impactando duramente la economía de los productores, al verse afectados sus cultivos por insectos vectores como el pulgón saltador o paratrioza (*Bactericera cockerelli*), la mosquita blanca (*Bemisia tabaci*) y el pulgón (*Aphis sp.*, *Macrosiphum sp.*).

El Comité Estatal del Sistema Producto Papa, informó que sólo en la región del Valle de Zamora, Ciénega de Chapala y Bajío Michoacano, se ha disminuido en un 50 por ciento la superficie de hortalizas, lo que ha provocado la pérdida de millones de jornales al año.

Para productores y trabajadores el cultivo de papa, jitomate, tomate y chiles constituye la principal fuente de ingresos, de ahí se desprende el desasosiego por el decremento en la producción de hortalizas en municipios ubicados al noroeste de la entidad (Valle de Zamora, Sahuayo y Yurécuaro). El Valle de Zamora después de estar en los primeros lugares a nivel nacional en producción de papa, hoy en día ve mermado su potencial productivo.

Los costos estimados de producción promedio por hectárea en el Estado de Michoacán de los cultivos de jitomate, tomate, chile y papa son

CULTIVO	COSTO PROMEDIO DE PRODUCCION POR HECTAREA (\$)	
	RIEGO GRAVEDAD	TEMPORAL
JITOMATE	98,907.00	101,462.00
TOMATE	35,950.00	36,650.00
CHILE	74,602.00	77,602.00
PAPA	117,140.00	90,000.00

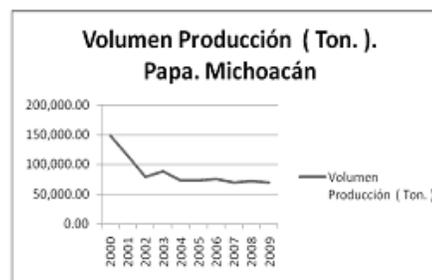
FUENTE: (SAGARPA a través de los Distritos de Desarrollo Rural 088 Zamora, 089 Sahuayo y 002 LA Piedad, (SAGARPA).

Las hortalizas generan una gran derrama económica principalmente de gente del campo, que en cierta forma ha permanecido desprotegida al carecer de algunos subsidios que el productor necesita para mejorar la producción e incrementar las cosechas y así obtener mayores ganancias para continuar sembrando las hortalizas.<sup>2</sup>

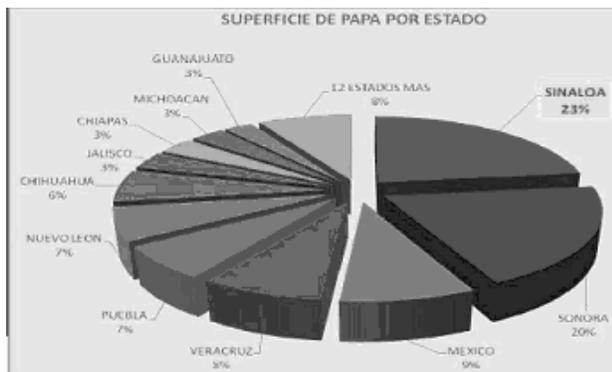
Estos son los jornales que se requieren por cultivo durante todo el ciclo de producción, mismos que son considerados como empleos temporales.

CULTIVO	JORNALES UTILIZADOS EN EL PROCESO DE PRODUCCION	PRECIO UNITARIO (\$)	TOTAL \$
JITOMATE	116 Jornales por hectárea.	150.00	17,400.00
TOMATE	90 Jornales por hectárea.	150.00	13,500.00
CHILE	140 Jornales por hectárea.	150.00	21,000.00
PAPA	48 Jornales por hectárea.	150.00	7,200.00

3. El Sistema Producto Papa de Michoacán en su Plan Rector 2012 señala que el volumen de producción a partir del 2006 fue en decremento hasta quedarse en un punto de equilibrio.



Siendo que Michoacán es uno de los 11 estados que concentran el 92 por ciento de la producción nacional de papa, es necesario poner especial atención a este fenómeno para contenerlo antes de un efecto negativo mayor.



Información proporcionada de igual manera por integrantes Comité Estatal del Sistema Producto Papa en Michoacán, destaca que a nivel estatal en el cultivo de papa, se han dejado de establecer tres mil 635.99 hectáreas; se han perdido 432 mil 682 jornales, lo que representa una pérdida económica por mano de obra de 51 millones 921 mil 937 pesos por año, siendo el Distrito de Zamora uno de los más afectados con tres mil 535 ha. sin establecer.

En lo que se refiere al cultivo como el jitomate, en el estado de Michoacán, se ha dejado de sembrar en los últimos años cuatro mil 708 hectáreas, lo que se traduce en la pérdida de un millón 285 mil 371 jornales y una pérdida económica de 154 millones 244 mil 563 pesos en mano de obra por año agrícola. El distrito de Zamora de igual manera es uno de los más vulnerados con disminución de más de 400 mil jornales que representa una pérdida económica por mano de obra por 59 millones 426 mil 640 pesos por año agrícola.

Respecto a los cultivos de tomate y chile a nivel estatal, se dejaron de establecer 6,276 ha., se perdieron 886,039 jornales, lo que ha representado una merma de 106'324,769 pesos por año agrícola. A nivel Distrito, se dejaron de establecer entre ambos cultivos 885 ha, con una disminución de 125,115 jornales y una pérdida de 15'013,800 pesos por año agrícola.

En el municipio de Régules, Michoacán, según información proporcionada por autoridades locales, se dejaron de producir 600 toneladas de hortalizas, esto ocasionado por el embate de la mosca blanca.<sup>3</sup>

**4. La paratrioza** o pulgón saltador (*Bactericera cockerelli* Sulc.) es una plaga que se alimenta de la savia de las plantas hospederas, ocasionando dos tipos de daños:<sup>4</sup>

**1. Daño directo:** Es provocado por la inyección de una toxina, la cual es transmitida únicamente por las ninfas. Esta toxina ocasiona que las plantas se vean amarillentas y raquílicas, afectando el rendimiento y la calidad de frutos y tubérculos.

**2. Daño indirecto:** Es considerado más importante que el daño directo, ya que es ocasionado por los fitoplasmas, los cuales son transmitidos tanto por las ninfas como por los adultos. Estos fitoplasmas son los responsables de las enfermedades conocidas comúnmente como la punta morada de la papa en dicho cultivo y del permanente del tomate en el cultivo de jitomate.

Un ejemplo del daño ocasionado por en las papas, es que las plantas infestadas producen pocos tubérculos y las pérdidas son del 20 al 50 por ciento, además de la pérdida de recursos por el incremento en la aplicación de agroquímicos, pues su control resulta sumamente difícil por los hábitos alimenticios de las ninfas. Un daño inminente más, es que los tubérculos almacenados brotan prematuramente.

Para lograr el control de la paratrioza no basta con la sola aplicación de insecticidas, sino de seguir toda una estrategia de manejo integrado.

La paratrioza tiene hábitos migratorios, alcanzando vuelos de hasta 1.5 kilómetro de altura. Se presenta con mayor incidencia en zonas agrícolas de monocultivo de papa, jitomate, tomate de cáscara y chile, llegando a éstos desde cultivos de otras regiones y sus hospedantes silvestres. En algunos lugares el insecto desaparece durante el invierno, emigrando a grandes distancias en busca de alimento.<sup>5</sup>

Según la información presentada por el Programa de Soporte 2009, la atención que se daría con la Campaña de Manejo Fitosanitario de Hortalizas, sería principalmente a los daños y pérdidas económicas que sufría el productor que actuaba de manera individual o en conjunto y al descuidarse, podría encontrar afectaciones directas hasta en un 50 por ciento de la producción.

Dentro del contenido de este programa se proyectaba que de no llevarse actividades para la atención de esta plaga, se perderían 15 toneladas por hectárea, lo que daba un total de 135 mil toneladas en pérdidas de producto, representando una merma de 337 millones 500 mil. Se especificaba que de no emitirse las recomendaciones oportunas, al tenerse el monitoreo y muestreo de esta plaga, podía existir el riesgo de un incremento en el costo de producción, esto ocasiona-

do por una aplicación innecesaria durante la fenología del cultivo, lo que traería como consecuencia un incremento del costo de producción de 500.00 por hectárea considerando el producto químico y el pago de la aplicación, lo que daría un total de incremento de 4 millones y medio aproximadamente.

La **mosquita blanca** (*Bemisia tabaci*) es una plaga que ataca hortalizas, básicos, frutales y forrajes. Los daños y pérdidas económicas que sufre el productor, son de alto impacto, ya que actúan de manera individual o en conjunto y si se descuidan las áreas de producción se podrían llegar a tener afectaciones directas de hasta de un 80 por ciento. Estimaciones señalaban que de llevarse a cabo actividades para la atención de esta plaga, se perderían 24 toneladas por hectáreas, representando pérdidas económicas a productores por 540 millones.

El **pulgón** (*Aphis sp., Macrosiphum sp.*). Las hortalizas son vulnerables al ataque de esta plaga; los daños y pérdidas económicas que sufre el productor por esta plaga podría alcanzar un daño de 40 por ciento de la producción que se siembra anualmente. Se llegó a estimar que de un promedio de 30 toneladas por hectárea, de no realizarse las actividades para su oportuna atención, se perderían aproximadamente 12 toneladas por hectárea. Causan daños importantes directos en cultivos de huerta y también indirectos al transmitir virus.

5. En la campaña de manejo fitosanitario de hortalizas con el componente Programa Soporte 2009 tenía entre varios, el objetivo de Mejorar el estatus de bajo control, reducir niveles de infestación y mejorar el estatus de bajo control tanto de Paratrioza, la mosquita blanca como del pulgón.

En lo que se refería a la estrategia operativa, se contemplaron muestreos, trampeos, control biológico, control cultural, capacitación, divulgación, supervisión y evaluación.

Los resultados proyectados al respecto exponían que al dejar de monitorear permanentemente a estos insectos y en su momento emitir recomendaciones de acciones de control de estas plagas cuando estos rebasaran los umbrales de acción, por lo que se subrayaba la importancia de una **continuación de actividades en la campaña fitosanitaria**.

Información proporcionada por personal de la Secretaría de Desarrollo Rural de Michoacán, específicamente del Departamento de Sanidad e Inocuidad, expone que durante los años del 2007 al 2009 se realizaron acciones corres-

pondientes para mitigar el impacto de la paratrioza, la mosquita blanca y el pulgón, que se lograron avances al respecto, pero que del 2010 a la fecha no se han asignado recursos para atender estas plagas y que al momento no se tienen delimitadas acciones en este sentido. Solamente ha sido el sistema producto papa quien mantiene una campaña para declarar zona libre de virus a este producto, no así para la otra variedad de hortalizas.

En contra parte, se han manifestado denuncias realizadas por diversos productores de las regiones afectadas por el ataque de plagas, hablan de una simulación de trabajos, al sentirse poco respaldados al respecto por las autoridades competentes.

Para el ejercicio 2012 se asignaron recursos por cerca de 1.3 millones de pesos para el desarrollo de campañas de sanidad vegetal en la región Bajío-Ciénega michoacana, el presidente de esta junta señaló que únicamente se entregaron 200 mil pesos y que se asignó para las campañas de manejo fitosanitario del maíz y manejo fitosanitario del sorgo para combatir plagas como gusano cogollero y plagas rizófagas en el caso del maíz y la chinche café en el caso de sorgo. El mismo presidente de la junta hizo mención de que los trabajos se han venido sosteniendo con las aportaciones de los propios productores; recurso que se utilizó para el pago de sueldos y gastos de combustible para la operación de estas campañas: "Pero del gobierno estatal no hemos tenido nada".<sup>6</sup>

6. Para el fomento económico del sector agroalimentario, es fundamental el impulso de la sanidad vegetal, así queda patente en el artículo 32 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), fracción V. Para ello se destaca la participación de los órdenes de gobierno, así como del sector social y del privado del medio rural.

De acuerdo con la LDRS, artículo 27, fracción VI, las entidades federativas celebrarán los convenios necesarios para definir las actividades que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Sectorial, participando, entre otras, en la corresponsabilidad para la organización y desarrollo de medidas de inocuidad, sanidad vegetal y salud animal.

La Ley Federal de Sanidad Vegetal, en el artículo 5o., define campaña fitosanitaria como el conjunto de medidas fitosanitarias para la prevención, combate y erradicación de plagas que afecten a los vegetales en un área geográfica determinada.

Sagarpa tiene como responsabilidad, según se necesite, la integración, operación, supervisión y evaluación de Comités Estatales y Juntas Locales de Sanidad Vegetal para la aplicación de medidas y campañas fitosanitarias, además, vigilar que los recursos humanos, materiales y financieros se ajusten a la normatividad vigente y a principios de equidad, transparencia y racionalidad (artículo 14 LFSV).

Asimismo, se establece que mediante medidas fitosanitarias se prevenga, confine, excluya, combata o erradique las plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos, cuando puedan representar un riesgo fitosanitario. Esto con base en normas oficiales mexicanas, acuerdos, decretos, lineamientos y demás disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación (artículo 19 LFSV).

Las normas oficiales mexicanas deben fijar, entre otras cosas, los criterios para evaluar y medir el impacto de las acciones de las campañas (artículo 32. fracción X, LFSV).

Los programas de trabajo son con base a las campañas fitosanitarias, organizados y coordinados por la Sagarpa, para lo cual establece los acuerdos y convenios con los gobiernos de los estados y municipios, organismos auxiliares o particulares interesados, y que sirven para describir las acciones coordinadas y concertadas entre cada una de las partes (artículo 33, fracción III).

La Norma Oficial Mexicana NOM-081-FITO-2001 para el manejo y eliminación de focos de infestación de plagas mediante el establecimiento o reordenamiento de fechas de siembra, cosecha y destrucción de residuos, considera como plagas de importancia económica a la paratryzoa, la mosquita blanca y el pulgón saltador.

A partir de lo anterior, en lo tocante a la prevención y al control destaca lo siguiente:

### Prevención

- 1) La Sagarpa, a través de la Delegación Estatal y del Organismo Auxiliar de Sanidad Vegetal (OASV), serán responsables de determinar las medidas preventivas a instrumentar.
- 2) Los Organismos Auxiliares de Sanidad Vegetal son responsables de realizar acciones de vigilancia fitosanitaria que incluyen muestreo, detección, diagnóstico y capacitación.

### Control

- 1) Los OASV son responsables de determinar los focos de infestación y solicitar al productor o usufructuario la aplicación de medidas fitosanitarias.

En caso de negativa por parte del productor o usufructuario el OASV ejecutará las medidas correspondientes para salvaguardar la fitosanidad regional, los gastos serán a cargo del propietario o usufructuario del huerto o parcela.

En materia de sanidad vegetal, las autoridades en la materia (Sagarpa-Senasica), han establecido las políticas siguientes:

1. Prevenir la introducción y dispersión de plagas de importancia cuarentenaria.
2. Confinar y prevenir la dispersión de plagas de importancia cuarentenaria o plagas reglamentadas.
3. Aplicar programas fitosanitarios para mejorar la competitividad de los sistemas producto establecidos por la Sagarpa mediante acciones de control, supresión y erradicación de las plagas, en donde las condiciones lo permitan.

Por tanto y ante este panorama es importante una pronta actuación y coordinación de parte de Sagarpa para reforzar medidas fitosanitarias en las zonas afectadas por las plagas de la paratryzoa, la mosquita blanca y el pulgón en el Estado de Michoacán, debido a que los daños ocasionados por esta plaga “repercuten en forma directa sobre los rendimientos obtenidos por unidad de superficie y en la calidad fitosanitaria y comercial, causando pérdidas socioeconómicas y un decremento significativo de las divisas obtenidas por las ventas de productos y subproductos de estos cultivos en el mercado nacional y de exportación”.<sup>7</sup>

Trasciende la urgente intervención de Sagarpa en la implementación de mecanismos y procedimientos para atender de manera eficaz el avance de estas plagas.

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

## Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a emprender las medidas fitosanitarias para combatir las plagas de la paratRIOza, la mosquita blanca y el pulgón que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones del estado de Michoacán a fin de potencializar tanto la recuperación de hectáreas establecidas como la de jornales perdidos.

### Notas:

1 Diagnóstico de necesidades para la inversión en infraestructura hidroagrícola en Michoacán, Conagua. Dirección Local Michoacán, Subdirección de Infraestructura Hidroagrícola.

2 Programa de trabajo de la Campaña de Manejo Fitosanitario de Hortalizas a operar con recursos del componente de sanidad e inocuidad del Programa de Soporte 2009 para el estado de Michoacán. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, Gobierno del Estado de Michoacán.

3 Ceja Guerra, Por la mosca blanca no se sembraron 600 hectáreas de Michoacán y Jalisco. Cambio de Michoacán. 30 de enero 2013. [Fecha de consulta: 19 de junio 2013]. Disponible en <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-191383>

4 Folleto del Comité Estatal de Sanidad Vegetal del Estado de México sobre el "Manejo integrado de la paratRIOza". Sagarpa, Senasica.

5 Ídem.

6 Ceja Guerra, José Luis. **Plagas afectan el 50 por ciento de la superficie de hortalizas en Michoacán.** Cambio de Michoacán. 24 de junio 2013. [Fecha de consulta: 21 de agosto 2013]. Disponible en <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-200798>

7 Norma Oficial Mexicana NOM-081-FITO-2001, Manejo y eliminación de focos de infestación destrucción de residuos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.— Diputada Martha Berenice Álvarez Tovar (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.**

## INDUSTRIA AZUCARERA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Sagarpa, a la Secretaría de Economía y al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar a emprender acciones que ayuden al desarrollo de la industria azucarera, a cargo del diputado José Soto Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

José Soto Martínez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, fracción I, 79, numeral 2, fracción II y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta honorable asamblea, el siguiente punto de acuerdo de urgente u obvia resolución al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La industria azucarera se ha desarrollado en México de manera ininterrumpida desde la época de la conquista española. Representando una de las actividades de mayor tradición y trascendencia en el desarrollo histórico del país.

Por ello la participación de esta industria en la economía nacional ha tenido gran importancia desde varios puntos de vista; uno de estos, es la producción de un bien de consumo popular generalizado, así como la creación y el sostenimiento de más de 500 mil empleos directos y alrededor de 2.2 millones de indirectos vinculados con las cadena productiva.

El azúcar es uno de los alimentos básicos más importantes de todo el mundo. Por ser puro en carbohidratos es una de las mejores y más baratas fuentes de energía. El azúcar solo o en combinación con otros alimentos, proporciona en promedio 12 por ciento de hidratos de carbono, elementos productores de energía en la dieta humana.

La agroindustria azucarera es uno de los motores económicos de muchas regiones del país, el total de hectáreas sembradas para este año son 780 mil 254 a nivel nacional, generando en su conjunto 0.06 por ciento del producto interno bruto nacional (PIB), 11.6 por ciento del PIB del sector primario y 2.5 por ciento del PIB manufacturero.

México ocupa el sexto lugar mundial en producción de azúcar con un promedio de 5 millones de toneladas por año; siendo este el octavo país en cuanto a consumo con 47.8 kilogramos per cápita y el valor de la producción de

azúcar supera los 30 mil millones de pesos anuales; y repercute en 227 municipios de 15 estados, donde habitan más de 12 millones de mexicanos.

La cadena productiva de la caña es de suma importancia para el sector primario consecuentemente, la atención de su problemática debe ser prioritaria para fortalecer la economía nacional.

Actualmente, y como es por muchos conocido, uno de los principales problemas que enfrenta esta industria es la sustitución paulatina y en altas cantidades de azúcar por jараbe de alta fructuosa.

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la industria azucarera resultó severamente afectada por las grandes cantidades de fructuosa (procedente de Estados Unidos) que desplazan del mercado refresquero el azúcar nacional.

Estas acciones provocaron graves consecuencias económicas, políticas, sociales y jurídicas, tanto para la industria azucarera como para la economía nacional. En este lapso se registró la quiebra de 27 de los 60 ingenios azucareros y el incremento de conflictos sociales, que persisten en la actualidad.

A pesar de la situación anterior, en la zafra 2012 a 2013, la molienda de caña superó los 71 millones de toneladas de azúcar, cifra récord en la historia de la industria azucarera mexicana.

El problema central por el que atraviesa la industria azucarera, al lograr una producción histórica, es decir, una oferta del producto sin precedentes, es el impacto negativo y la caída en los precios, generando pérdidas a los productores.

Mientras que del año 2011 al año 2012 se pagó la tonelada de azúcar a 10 mil 368.72 pesos por tonelada. Lo que representa una pérdida directa de ingresos por hectárea para los productores respecto al año pasado de más de 35 por ciento.

Ante este panorama crítico es necesario actuar en defensa de este importante sector que sin duda alguna es de gran relevancia para la nación.

Es necesario que el Estado mexicano asuma su responsabilidad con este sector productivo nacional. Por ello, la propuesta del presente consiste en exhortar a las autoridades

correspondientes para que en coadyuvancia apoyen a la industria azucarera con el afán de mejorar las condiciones en que se encuentra este sector, permitiendo resarcir el daño económico, ante la caída en su precio.

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a la Secretaría de Economía, y al Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, para que en coadyuvancia tengan a bien emprender acciones que ayuden al buen desarrollo de la industria azucarera, al igual que tomar medidas precautorias para enmendar la terrible situación económica en que se encuentra la producción de azúcar en estos años, siendo este uno de los sectores más productivos e importantes para México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Soto Martínez (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.**

**DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO**  
(en orden alfabético)

- Álvarez Tovar, Martha Berenice (PAN). . . . . Combatir las plagas que han afectado la producción de hortalizas en diversas regiones de Michoacán: 169
- Antonio Altamirano, Carol (PRD). . . . . Homicidio del diputado Everardo Hugo Hernández Guzmán: 165
- Antonio Altamirano, Carol (PRD). . . . . Ley del Impuesto sobre la Renta - Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única: 144
- Barrera Estrada, Rodimiro (PRI). . . . . Ley General de Educación: 114
- Blanco Deaquino, Silvano (PRD). . . . . Ley Federal del Trabajo: 150
- Blanco Deaquino, Silvano (PRD). . . . . Ley del Impuesto al Valor Agregado: 52
- Caamal Mena, José Angelino (NA) . . . . . Ley Federal del Seguro de Desempleo y Fomento a la Creación de Empleos: 43
- Cárdenas Cantú, Miriam (PRI). . . . . Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos - Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 80
- García de la Fuente, Mónica (PVEM). . . . . Ley de Migración: 73
- Garfias Gutiérrez, Lucila (NA) . . . . . Ley General de Salud - Ley Federal de Radio y Televisión - Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: 12
- Inzunza Montoya, Alfonso (PRI) . . . . . Ley de Energía para el Campo: 25
- López Suárez, Roberto (PRD). . . . . Artículos 102 y 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 146
- Martínez Santillán, Ma. del Carmen (PT). . . . . Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 104
- Medina Filigrana, Marcos Rosendo (PRD). . . . . Artículos 28, 41 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 38

- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación: 157
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Ley sobre Delitos de Imprenta: 159
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 101
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Prevenir y disminuir el índice de suicidios entre jóvenes: 166
- Mícher Camarena, Martha Lucía (PRD) . . . . . 60 aniversario del derecho al voto de las mujeres en México: 167
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 101
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Ley sobre Delitos de Imprenta: 159
- Morales Vargas, Trinidad (PRD). . . . . Ley del Seguro Social - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores: 64
- Murguía Lardizábal, Luis Alfredo (PRI). . . . . Ley del Impuesto al Valor Agregado: 109
- Niaves López, Ossiél Omar (PRI) . . . . . Ley de Desarrollo Rural Sustentable: 19
- Pérez Tejada Padilla, David (PVEM). . . . . Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única: 124
- Pérez Tejada Padilla, David (PVEM). . . . . Ley del Impuesto sobre la Renta: 75
- Ricalde Magaña, Alicia Concepción (PAN). . . . . Programa de Captación de Datos Biométricos para Migrantes Centroamericanos: 163
- Sahui Rivero, Mauricio (PRI). . . . . Ley de Migración: 17
- Salgado Parra, Jorge (PRD). . . . . Reglamento de la Cámara de Diputados: 70
- Salinas Narváez, Javier (PRD). . . . . Ley del Defensor de los Derechos del Menor: 27
- Salinas Narváez, Javier (PRD). . . . . Ley Federal de Derechos: 62, 122

- 
- Salinas Narváez, Javier (PRD)..... Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: 133
  - Soto Martínez, José (MC) ..... Ley del Seguro Social: 143
  - Soto Martínez, José (MC). .... Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar: 137
  - Soto Martínez, José (MC). .... Industria azucarera: 174
  - Villaseñor Vargas, Paloma (PRI). .... Ley General de Salud: 22