

**ANEXO II****CONTINUACIÓN DEL ANEXO I DE LA SESIÓN No. 11  
DEL 24 DE SEPTIEMBRE DE 2013****ESTATUTO DE GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL**

«Iniciativa que reforma el artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a cargo del diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Jorge Sotomayor, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Dentro de las facultades del gobierno del Distrito Federal no se encuentra contemplada la obligación para el desarrollo y bienestar social en la ciudad la movilidad ni la accesibilidad conceptos fundamentales para la implementación de las políticas públicas.

Los problemas de movilidad que actualmente presentan en el Distrito Federal son la consecuencia progresivamente agravada de dos procesos.

El primero es el consumo de suelo urbano para el transporte público y privado: la gran cantidad de espacio urbano que requiere el transporte se obtiene del que necesitan otras actividades, las cuales se ven obligadas a expandirse por el territorio. Con el aumento de las distancias entre actividades se requiere cada vez de más desplazamientos motorizados que reclaman a su vez más espacio que invadir.

El segundo proceso es la especialización de los usos del suelo. Nos referimos a la tendencia de que cada vez más espacios sirven para un único tipo de servicio u actividad: oficinas, vivienda, universidad, centros comerciales y

otros. Es decir que el crecimiento mal organizado y desproporcionado del Distrito Federal ha contribuido de manera importante a la complejidad de implementar un programa de movilidad y accesibilidad acorde con las necesidades de la capital.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el último estudio realizado en 2010, se determinó que en la Ciudad de México hay aproximadamente ocho millones ochocientos cincuenta y un ochenta habitantes, lo que significa que es la ciudad más residida del país.

Sin duda dicho número de personas exige de las autoridades las soluciones a varios problemas que esto implica, Por movilidad se entiende el conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías, que se producen en un entorno físico. Cuando hablamos de movilidad urbana nos referimos a la totalidad de desplazamientos que se realizan en la ciudad.

De lo anterior es menester hacer referencia al Diagnostico de Movilidad realizado por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal refiere que

Durante las últimas décadas, el Distrito Federal ha vivido un proceso de despoblamiento de las delegaciones centrales a pesar de ser las de mayor infraestructura urbana. Esta situación ha sido acompañada de un crecimiento expansivo hacia las delegaciones del poniente, oriente y sur; y en mayor medida hacia los municipios del Estado de México, particularmente los ubicados al oriente.

Este proceso de concentración de la población en las áreas externas de la Ciudad, ha provocado cambios importantes en los patrones de viaje, mientras que en 1983 los viajes con origen - destino en las delegaciones del Distrito Federal representaban casi el 62 por ciento, en 1994 su participación se redujo a menos del 57 por ciento y siguiendo con este patrón, los viajes inter-delegacionales eran más importantes (32 por ciento) que los viajes al interior de cada delegación (24 por ciento). Por su parte, los viajes metropolitanos (los que cruzan el límite del Distrito Federal y el Estado de México), pasaron del 17 a casi el 22 por ciento;

esto significa poco más de 4.2 millones de viajes por día. Es decir, tienden a predominar más los viajes largos que los viajes cortos.

Inclusive, se estima que para el 2020 esta cifra será cercana a los 5.6 millones de viajes y representará cerca del 20 por ciento del total de viajes en la ZMVM (28.3 millones de viajes en total).

En lo que se refiere a los viajes atraídos, destacan las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Benito Juárez y Miguel Hidalgo, las cuales tienen una proporción importante de viajes en transporte privado. Por otra parte, la generación de viajes en las delegaciones y municipios alejados del centro de la Ciudad, principalmente en la zona oriente y norte, corresponde a viajes en transporte público.

La configuración de estos polos crean corredores de viajes norte-sur y poniente-oriente que atraviesan la ciudad como sus arterias más densas en la movilidad de las personas y los bienes, y que se observan en determinadas partes de la red vial y de transporte. Además los viajes que se realizan en la ZMVM coinciden en espacio y tiempo. Del total de 20.57 millones de viajes registrados, el 33 por ciento se llevan a cabo de 6 a 9 de la mañana.

Una implicación importante de la expansión urbana es el crecimiento de la demanda de viajes que no ha ido acompañada de una red de infraestructura de transporte adecuada. De esta forma, la movilidad en el valle de México se enfrenta a varias distorsiones e insuficiencias tanto en los varios modos de transporte como en la red vial disponible. Es una contradicción entre una masa de cerca de 3.5 millones de vehículos (autos, autobuses, camiones, camionetas, motocicletas) y una red de vialidades saturadas con desarticulaciones e ineficiencias en la coordinación de los diversos modos de transporte, que afectan la velocidad, los tiempos empleados, las emisiones de contaminantes y la salud de los habitantes.

En esa transformación destacan varios rasgos importantes:

- 1) La participación del vehículo privado se redujo de 25 a 16 por ciento entre 1986 y el 2000, a pesar de que el número total de vehículos aumentó en cerca de medio millón.
- 2) La participación del metro decreció de 19 a 14 por ciento a pesar del aumento en el número de kilómetros de líneas.
- 3) La base sustancial del transporte público en la Ciudad de México es el transporte de superficie (56 por ciento en 1986 y 70 por ciento en 2000). Sin embargo, mientras en 1986 predominaban los autobuses de mediana capaci-

dad, éstos fueron sustituidos por microbuses y combis de mediana y baja capacidad. Asimismo, resalta la reducción acentuada de la capacidad del transporte administrado por el gobierno, producto en parte por la desaparición de Ruta 100, mientras que los modos con mayor atracción son de baja capacidad, provocando saturación de vialidades, inseguridad para el usuario y alto impacto ambiental.

De 1983 a 1998 tiene lugar un notable aumento de los viajes realizados en colectivos (microbuses y combis) al evolucionar de 8 a 55 por ciento, mientras que los servicios de transporte público administrados por el gobierno (metro, transporte eléctrico y autobuses de la ex Ruta 100), bajan sensiblemente su participación de 53.6 por ciento a 20.5 por ciento en este periodo.”

En efecto, para el 2000 de cerca de 21 millones de pasajeros transportados diariamente, casi 60 por ciento millones lo hacían mediante microbuses, combis y taxis. Desde el punto de vista de la eficiencia del sistema de transporte; preocupa el hecho de que un volumen tan alto de viajes se realicen en medios colectivos de baja capacidad tanto en el Distrito Federal, donde se realizan cerca de ocho millones de tramos de viajes en estos medios, como en los viajes entre el Distrito Federal y el Estado de México, que suman cuatro millones de tramos de viajes adicionales.

Por su parte, el número total de vehículos (Tabla 3) muestra varios rasgos que complican su eficiencia y equidad. Como se observa en el cuadro, hay un claro predominio de los autos particulares, a pesar de que sólo representan alrededor del 16 por ciento de los viajes persona día. El incremento en el número de vehículos particulares está asociado a diferentes factores, entre los que destacan el crecimiento económico, las mejoras sectoriales de ingresos, distancias cada vez más largas, deficiencias en el transporte público, facilidades de crédito y la ambición de status. De acuerdo con los datos del Programa de Verificación Vehicular 2001, el número de vehículos en circulación es de 1.7 millones de automóviles particulares con placas del Distrito Federal, y 0.6 millones con placas del Estado de México, en conjunto, más del 95 por ciento del total de vehículos automotores que operan en la ZMVM captaron menos del 20 por ciento del total de la demanda del tramo de viajes.

Los resultados de encuestas aplicadas en 1996 (los más recientes), resultaron en una ocupación promedio de los vehículos particulares de entre 1.21 y 1.76 personas por automóvil y el porcentaje de vehículos con un sólo ocupante

figuraba entre el 48 por ciento y el 82 por ciento. De acuerdo con el Inventario de Emisiones 1998 de la ZMVM, el 84 por ciento de la contaminación atmosférica es producida por las fuentes móviles. El índice de ocupación vehicular es de 1.7 pasajeros por automóvil. En términos de la funcionalidad urbana, transportar a una persona por automóvil consume 50 veces más espacio que en el transporte público.

En el caso del transporte administrado por el GDF, el caso del metro es ilustrativo. El Sistema de Transporte Colectivo metro constituye la infraestructura física, técnica y humana más importante con la que cuenta el Gobierno de la Ciudad de México para enfrentar la demanda de servicios de transporte, permitiendo un desahogo a la carga de las vialidades y aminorando considerablemente el impacto ambiental por pasajero transportado.

En la actualidad, el Servicio de Transporte Colectivo Metro, tiene una red de 200 kilómetros de vías dobles, en 11 Líneas y 175 estaciones, los cuales son recorridos diariamente por los 302 trenes que conforman el parque vehicular, de los cuales 201 se tienen programados para la operación diaria, realizando 1 millón 157 mil 490 vueltas anuales, lo que se traduce en una oferta de servicio de 3.4 millones de lugares anuales.

La disminución del índice general de captación del sistema indica rendimientos decrecientes, que en parte se explican porque sólo las líneas 1, 2 y 3 captan el 59 por ciento del total de usuarios. En situación contraria se encuentran las líneas 4 y 6 donde el trazo de las líneas no corresponden a los requerimientos de los usuarios.

El caso del sistema de transporte eléctrico es aún más crítico. La red actual de trolebuses tiene una extensión de 422 kilómetros, con 17 líneas, y un promedio de 344 unidades en operación. Por su parte, la línea del tren ligero tiene una longitud de 13 kilómetros a doble vía y opera en promedio con 12 trenes en horas valle y 15 en horas de máxima demanda. Sin embargo, en el periodo 1995 – 2000, el servicio presentó una reducción en el total de usuarios transportados del 53 por ciento para todo el sistema (56 por ciento para las rutas de trolebuses y 40 por ciento para la línea del tren ligero). De 168 millones de pasajeros transportados en 1995, se pasa a 79. De 7 pasajeros por kilómetro recorrido en 1995, se pasó a 3 pasajeros en 1998.

Por su parte, la Red de Transporte Público, creada en el año 2000, cuenta con un parque vehicular aproximado de 1 mil

400 unidades, de las cuales operan en promedio al día 1 mil 140; de éstas, 831 son de reciente adquisición (en abril del 2002 se incorporaron al servicio los 119 autobuses nuevos), el resto de las unidades presentan una antigüedad promedio de 12 años. En su conjunto, los autobuses recorren diariamente 250 mil kilómetros. La creación de esta empresa tiene el objetivo de ampliar el número de autobuses de mediana capacidad que alimentan al metro en particular de las zonas de menores recursos económicos y que además permiten ordenar el transporte público de pasajeros.

Los modos de transporte en la ciudad no sólo se encuentran distorsionados, sino además desintegrados. La red de transporte de alta capacidad, es decir, el metro, los autobuses y los trolebuses, deben ser la columna vertebral, mientras que el servicio concesionado de microbuses debería estar orientado a la alimentación de esta columna. En su lugar ocurre que la columna vertebral no siempre está trazada según los orígenes destino de los viajes, mientras que los servicios concesionados compiten, se sobreponen y provocan una sobre oferta de servicios en varios casos.

Para lograr intersecciones entre varios modos de transporte existen los centros de transparencia modal (CETRAM), concebidos originalmente para agilizar el trasbordo a los usuarios de diferentes modos de transporte, de manera segura y rápida, sin interferir en la continuidad del flujo vehicular de la vialidad aledaña a las estaciones terminales del Metro. Sin embargo, los CETRAM se han constituido en puntos saturados, donde se concentra una aguda problemática vial, urbana, social y económica.

En el DF existen actualmente 46 CETRAM y bases de servicios, de los cuales 39 conectan a usuarios de autobuses y microbuses con el metro o con el tren ligero. Atienden aproximadamente a 4 millones de usuarios al día. Actualmente se encuentran saturados, ya que en su diseño no se previó el incremento de la demanda de transporte público, por lo que se presenta actualmente insuficiencia de espacios para usuarios y prestadores del servicio. El desorden de los servicios de transporte público que tienen acceso a los CETRAM, causa congestión dentro y fuera de las instalaciones en las horas pico, lo que contribuye a incrementar la contaminación y los accidentes. En horas donde no se registra saturación, la problemática no sólo se origina por los excesivos tiempos de permanencia de las unidades dentro de los CETRAM, sino también por la invasión de las calles de la periferia por unidades en espera

durante largos periodos, que utilizan espacios de la vía pública como lanzaderas, estacionamiento y reparación de las unidades, lo que afecta a los usuarios y a los ciudadanos.

De acuerdo con el Programa de Calidad del Aire 2002-2010 (Proaire 2002-2010), los vehículos automotores de la ZMVM son la principal fuente de contaminación atmosférica. Para que ese alto impacto ambiental se produzca concurren varios factores: la cantidad de automotores, superior a los tres millones de unidades, la expansión de la mancha urbana la cual impacta en el incremento del kilometraje recorrido por viaje, y la saturación creciente de la red vial que obliga a incrementar el tiempo de operación de los motores en condiciones ineficientes y bajas velocidades de circulación. Por todo ello para satisfacer la demanda de energía de esta flota inmensa, con viajes largos y velocidades lentas se requieren de 4.5 millones de litros de diesel, 18 millones de litros de gasolina y 700 mil litros de gas licuado de petróleo diariamente.

De acuerdo al inventario de emisiones de la ZMVM, del total de vehículos, 94 por ciento de ellos utilizan gasolina, el 5 por ciento consumen diesel y el 1 por ciento gas LP. Del parque vehicular que utiliza gasolina, el 52 por ciento de los vehículos son anteriores a 1990, carecen de tecnología ambiental, son altamente emisores y aportan cerca del 68 por ciento de las emisiones totales. El 48 por ciento restante de los vehículos y que son los de 1991 en adelante, cuentan con tecnología ambiental y participa con el 32 por ciento de las emisiones.

Todo este proceso de expansión urbana, de mayores viajes, de insuficiencia vial y de distorsión y desarticulación de los modos de transporte ocurre en un espacio poco propicio para esta desmesura. La cuenca del valle de México tiene en su lado suroeste una cadena montañosa que alcanza una altitud promedio de 3,200 metros, con elevaciones que superan los 5,400 metros y que constituye una barrera natural que dificulta la libre circulación del viento y la dispersión de los contaminantes, donde se estrellan los vientos dominantes del Noreste. Esa capacidad de la cuenca para retener aire y contaminantes se acentúa por el fenómeno de las frecuentes inversiones térmicas que ocurren en el valle, en más de 70 por ciento de los días del año, y que provocan un estancamiento temporal de las masas de aire en la atmósfera. El estancamiento perdura hasta que, al transcurrir el día y de manera gradual, la inversión térmica se rompe debido al calentamiento de la atmósfera, entonces los contaminantes se dispersan.

Por si fuera poco, el valle de México se encuentra en la región centro del país, donde se registran frecuentemente los sistemas anticiclónicos y que tienen la rara capacidad de generar cápsulas de aire inmóvil en áreas que pueden abarcar regiones mucho mayores. La intensa y constante luminosidad es atributo de una radiación solar que se registra en el valle de México a lo largo de todo el año, y que al provocar complejas reacciones que la luz ultravioleta del sol desencadena entre los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos emitidos a la atmósfera, todos ellos precursores que favorecen la formación del ozono. Además la altitud a la que se ubica el valle de México (2,240 msnm), determina que el contenido de oxígeno sea 23 por ciento menor que a nivel del mar, lo cual tiende a hacer más contaminantes los procesos de combustión.

En la cuenca semicerrada se desarrolla casi un tercio de la actividad económica nacional y demandan viajes más de 8 millones de habitantes en la ciudad y casi 18 millones considerando toda la ZMVM. Se asienta entonces cerca del 20 por ciento de la población del país, y se consume un porcentaje similar del petróleo y de la electricidad usados en el resto del país por la gran demanda de energía que generan 30 mil instalaciones industriales y comerciales y casi 31 millones de viajes persona/día en malas condiciones de vialidades y de sistemas de transporte, con un constante aumento del número de vehículos y de las distancias y tiempos de traslado. La ZMVM en 1998 consumió 579 petajoules de energía por el uso de combustibles fósiles (14 por ciento del consumo nacional) que equivalían a consumir cada día 301 mil barriles de gasolina. Con ello se genera una cantidad de emisiones contaminantes muy elevada y en condiciones geofísicas nada propicias para su rápido desplazamiento.

En esas condiciones el metabolismo diario de la ciudad y la ZMVM, sus actividades y sus viajes, se realiza de manera no sustentable, afectando de manera grave la salud y los tiempos perdidos al transportarse.

De acuerdo con el Inventario de Emisiones de 1998, el valle de México recibía anualmente 4.4 millones de toneladas contaminantes al año, de las cuales el 76 por ciento provenía del transporte, 8 por ciento a la industria y los servicios y 15 por ciento a la degradación ecológica. El inventario más reciente, publicado en 1998 estima en 2.5 millones de toneladas las descargas de contaminantes a la atmósfera, donde la principal fuente de contaminación atmosférica sigue siendo el transporte ( vehículos particu-

lares, taxis, microbuses, camiones, autobuses y camiones de carga) que produce más del 84 por ciento del volumen total, después vienen las llamadas fuentes de área (consumo de solventes, limpieza de superficies, almacenamiento y distribución de gas LP y gasolinas, rellenos sanitarios, combustión en casas habitación y hospitales, ampliación del asfalto, etc.) que aporta el 12 por ciento; siguen las fuentes fijas (industria y generación de energía eléctrica, etc.) con el 3 por ciento y las fuentes biogénicas (suelo y vegetación) con el 1 por ciento.

En la ZMVM; a lo largo de la década de los noventa, alrededor de 88 por ciento de los días de cada año se rebasó la norma de protección a la salud. Actualmente la época seca-caliente, que abarca los meses de marzo a mayo, presenta condiciones de mayor riesgo para la salud de la población, ya que en ella el mayor porcentaje de excedencias a la norma de ozono y los niveles de PM10 se elevan considerablemente (los niveles de ozono alcanzan concentraciones superiores al doble de los límites establecidos). El monitoreo atmosférico muestra que en el año 2000 en el 88 por ciento de los días se sobrepasó la norma de salud para ozono. Muestra también que en 1998 y 2000 se sobrepasó la norma para partículas suspendidas, en el primer año referido en un 52 por ciento y en el segundo en un 12 por ciento. Esto afecta negativamente y en forma aguda y crónica a la salud de todos los habitantes, en particular la de los grupos vulnerables como son los niños y las personas de la tercera edad.

Al respecto se ha demostrado que la exposición a la contaminación del aire está relacionada con serios trastornos a la salud, entre los cuales destacan: incremento en la frecuencia de enfermedades respiratorias crónicas y agudas; aumento en la frecuencia de muertes prematuras asociadas a la contaminación atmosférica; disminución de la capacidad respiratoria; aumento de los ataques de asma e incremento en los casos de enfermedades cardíacas. Existe un rezago referente a la evaluación de los efectos de la contaminación en exposiciones de largo plazo, de estudios generales de validez para la totalidad de la ZMVM y estudios para la medición de los costos asociados.

Ahora bien, estas condiciones no sustentables del metabolismo urbano afectan también, como se dijo, a los usos del tiempo. Para 1994 los usuarios del transporte público y privado dedicaban diariamente casi 17 millones de horas, es decir, el equivalente a dos millones cien mil jornadas de ocho horas de trabajo. Un especialista señala: “el incremento en los tiempos de traslado es tan grande que, entre

1972 y 1994, han crecido casi 12 por ciento las horas-hombre consumidas por el transporte metropolitano. A eso habría que agregar el consumo energético, la depreciación de equipos e infraestructura, el deterioro de la salud humana, etc. “nos de moverse””.

Por otra parte la accesibilidad la debemos entender como las cualidades y características del entorno transformado que es lo que facilita condiciones de vida adecuadas/adversas que son ejes fundamentales de lo que se llama calidad de vida de todas las personas.

El objetivo de la accesibilidad es que todas y cada una de las personas tengan las mismas oportunidades para escoger un trabajo, actividad, residencia o estilo de vida, para ello es imprescindible que todos, independientemente de nuestras: capacidades físicas, psíquicas, sensoriales, económicas o culturales, puedan acceder a la formación e información necesarias para llegar a ser individuos competitivos en el área de las actividades, laborales o de ocio, que hayamos escogido.

El Gobierno del Distrito Federal debe garantizar un entorno incluyente es decir que responder al derecho de todos de ingresar, permanecer y movilizarse de manera independiente en toda la ciudad y de disfrutar de sus espacios y elementos en adecuadas condiciones de seguridad y autonomía.

Según la distribución de fondos federales del 2011 el Distrito Federal se invirtió el 30 por ciento en infraestructura para automóviles, 22 por ciento pavimentación, 13 por ciento en transporte público, 28 por ciento en espacios públicos (rehabilitación de plazas públicas y trabajos de regeneración de imagen urbana), y solamente 6 por ciento en infraestructura peatonal (trabajos de ampliación y mantenimiento de guarniciones y banquetas) y menos del 1 por ciento en infraestructura ciclista (Trabajos de mantenimiento y ampliación de infraestructura para bicicletas).

El siguiente cuadro muestra las variaciones entre los montos totales anuales y los montos ejercidos por zona metropolitana. El porcentaje ejercido se podría considerar como el nivel de avance respecto a lo programado o nivel de eficiencia del gasto programado.

	Monto Total Anual	Monto Total Ejercido	Porcentaje ejercido
Aguascalientes	1,331,601,470	1,217,585,154	91%
Colima	484,266,722	437,505,220	90%
ZMVM.DF	8,151,455,711	6,757,250,106	83%
ZMVM.EMEX	16,815,757,203	19,206,018,939	114%
León	4,357,671,207	3,649,895,445	84%
Guadalajara	14,622,199,711	6,538,024,664	45%
Monterrey	6,547,033,676	5,706,131,190	87%
Puebla	6,851,422,994	5,727,039,082	84%
Querétaro	2,930,901,963	2,446,361,644	83%
Veracruz	616,265,238	486,131,406	79%

En este sentido podemos observar que los criterios por parte del gobierno del Distrito Federal se enfoca en su mayor parte en la infraestructura para automóviles pavimentación y transporte público, y esto obedece a que según estadísticas del INEGI, existen en el DF más de 2 millones 300 mil automóviles particulares registrados, es decir, unos 39.6 autos por cada 100 adultos, y mil 533 autos por kilómetro cuadrado.

También obedece a que las vialidades en la Ciudad de México, solamente en la red primaria, esto es, Paseo de la Reforma, avenida Insurgentes, Anillo Periférico, Viaducto Miguel Alemán, Viaducto Tlalpan, Circuito Interior, ejes viales y otras calzadas y avenidas principales de la Ciudad, tienen una longitud de 930 kilómetros, con 18 millones de metros cuadrados de superficie de rodaje; en la red vial secundaria se alcanzan unos 12,500 kilómetros.

Y por último es que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal indica en su artículo 118 lo siguiente:

**Artículo 118.** Para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias:

**I.** Seguridad Pública;

**II.** Planeación del desarrollo;

**III.** Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;

**IV.** Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico;

**V.** Infraestructura y servicios de salud;

**VI.** Infraestructura y servicio social educativo;

**VII.** Transporte público; y

**VIII.** Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

En este sentido es obligado referir que la ambigüedad del texto normativo referido, son referencias de carácter limitativo y enunciativo por la amplitud de los temas a que cada uno refiere, sin embargo es necesario la integración de los términos de movilidad y accesibilidad por su carácter predominante en las políticas públicas y la necesidad de su aplicación de forma urgente.

Si bien es cierto en 2011 fue entregado el galardón de honor de la ONU Hábitat a la Estrategia de Movilidad en Bicicleta de la Ciudad de México”, sin embargo es solo una pequeña porción de la ciudadanía que se ve beneficiado por dicho programa, sin tomar en cuenta el limitado alcance de las denominadas ciclo-vías dentro de la gran infraestructura urbana. Es decir no solo la movilidad se refiere a este tipo de transporte, por lo que es necesario que el concepto se entienda como de implementación general que afecte tanto al transporte público como al privado y sea considerado en conjunto con el criterio de accesibilidad, las dos como prioridades para el desarrollo y bienestar social en el Distrito Federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente

### Decreto

**Único.** Se reforma la fracción VII del artículo 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 118.** ...

I. a VI. ...

VII. Transporte público, **movilidad, accesibilidad; y**

VIII. ...

...

### 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 aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo, a 12 de septiembre de 2013.— Diputado Jorge Francisco Sotomayor Chávez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión del Distrito Federal, para dictamen.

---

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma el artículo 554 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

José Angelino Caamal Mena, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza 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, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 554 de la Ley Federal del Trabajo, a partir del siguiente

#### Planteamiento del problema

Durante décadas el salario mínimo de los trabajadores se ha visto deteriorado y con ello el poder adquisitivo del país. Los salarios mínimos tienen la función de garantizar de forma mínima la reproducción de la fuerza de trabajo de los trabajadores y sus familias, función que ya se ha perdido desde hace mucho tiempo. Un trabajador que solamente recibe el salario mínimo no puede mantener a una familia, por más pequeña que esta sea. Las condiciones actuales exigen que varios miembros de la familia tengan que trabajar para subsistir.

El crimen, la delincuencia y la miseria tienen una relación directa con los trabajos informales y las bajas remuneraciones de los sueldos. Para evitar la economía informal y la delincuencia es necesario que se creen empleos bien remunerados.

Por más que las diferentes instancias de gobierno encargadas de dirigir la política económica del país se ufanan de la estabilidad macroeconómica, la fortaleza de cualquier economía radica en la capacidad de inversión, la creación de bienes y trabajos bien pagados; condiciones que no son

la generalidad en México; en gran medida por la orientación económica que está encaminada al mercado de capital y de especulación.

El mercado nacional se está contrayendo debido al aumento de los periodos en los que los trabajadores se encuentran desempleados, mientras que las jornadas laborales se alargan con el objetivo de compensar los periodos de desempleo, la inflación y la pérdida de trabajos. Puesto que si una empresa reduce personal, el trabajador que suplente el trabajo de los otros puestos ve reducida su capacidad adquisitiva y el valor de su trabajo ya que no se le paga el trabajo doble que está realizando en sustitución del otro trabajador; acciones que son comúnmente emprendidas a favor de la mal entendida “productividad”.

Para el tercer trimestre de 2013, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía estima una disminución de .19 por ciento de la población económicamente activa, en comparación con el mismo periodo del año pasado. Asimismo la comparación anual muestra que la tasa de desocupación aumentó (5.12 vs. 5.02 por ciento) en julio de 2013 con relación a la del mismo mes de un año antes, y la tasa de subocupación descendió (8.6 vs. 8.9 por ciento).

A escala nacional, la tasa de desocupación fue de 5.12 por ciento de la PEA en julio de 2013, proporción superior a la presentada en el mismo mes de 2012: 5.02. Tales datos señalan la contracción en la generación de empleos en el país.

La recesión económica mundial y las políticas proteccionistas implantadas por las potencias hacen prácticamente imposible que México pueda expandir su capacidad comercial hacia el exterior y aumentar las exportaciones. Sin embargo, el país podría fortalecer el mercado interno si la clase trabajadora viera mejorada su capacidad adquisitiva y a la vez se reanimaría la industria nacional.

En septiembre de 2013, el Banco de México señaló una disminución en las expectativas de crecimiento de 2.65 a 1.78 por ciento y la expectativa para 2014 disminuyó de 3.98 a 3.74 por ciento del producto interno bruto (PIB), debido a la debilidad del mercado externo y la economía mundial, la inestabilidad financiera internacional, incertidumbre sobre la situación económica interna y los problemas de inseguridad pública.

Bank of America estimó a finales de agosto de 2013 que el PIB de México fue negativo en 0.74 por ciento comparado

con enero a marzo pasados, datos que hacen latente la recesión de la economía nacional.

La inflación, que a mayo de 2013 era de 4.63 según cifras el Banco de México, y la desaceleración económica tienen como consecuencia que el salario de la población se merme, lo cual repercute directamente en la inversión; puesto que el aumento al salario mínimo para junio de 2013 fue de sólo 3.9 por ciento, lo que significa un deterioro real del salario mínimo de 0.73 por ciento.

Esa disminución crónica del salario de los trabajadores impacta directamente en la capacidad adquisitiva y en consecuencia en los niveles de producción industrial, lo que ocasiona recesión y crisis.

### Argumentos

El artículo 123 de la Constitución Política establece en la fracción VI del Apartado A:

**VI.** Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

La Constitución instituye que en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) deberá estar conformada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, mientras que en la Ley Federal del Trabajo se delimita de forma precisa la composición de cada representación.

El objetivo de esta iniciativa es modificar la representación del gobierno, para que esta cuente con integrantes del Con-

greso de la Unión, ya que además de representar al poder legislativo, constituyen una relación más directa con la ciudadanía.

Al modificar la representación del gobierno en la Conasami se impondrán salarios de manera plural y legítima, que cumplan de manera más efectiva con la función establecida en el artículo 123 de satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia.

Si los salarios mínimos se incrementaran de forma más dinámica y representando a las necesidades reales de los trabajadores, asumiendo la función de proveer lo necesario para la manutención de una familia, según lo señala nuestra Constitución Política, en consecuencia las personas podrían consumir más productos elaborados por empresas.

Ante tal lógica económica surgen dos argumentos en contra: la primera es que esto genera un incremento en la inflación de forma exacerbada y sin control. Sin embargo, esto no es aplicable a la economía mexicana debido a que se encuentra subvaluado el trabajo mexicano; esto quiere decir que por el mismo trabajo de un trabajador mexicano, se le paga en términos reales menos de la mitad de lo que se le pagaría en el resto del mundo; por tanto, podría aumentarse el valor del trabajo de los mexicanos aumentando los salarios mínimos, sin generar una crisis inflacionaria debido a que la capacidad adquisitiva del mexicano todavía está muy por debajo de la que debería de tener en comparación con el resto de trabajadores en el mundo.

El segundo argumento en contra podría sugerir que una composición de la Conasami diferente de la actual no influye en la determinación de los salarios mínimos ya que estos se fijan de forma técnica y según los métodos económicos. Los métodos y las técnicas económicas ayudan a entender de mejor manera el comportamiento de la economía y a mantener la lógica en procesos complejos de mercados comerciales. Por ejemplo, la ley de la oferta y la demanda ayuda a establecer un punto de equilibrio entre el precio al que el consumidor está dispuesto a adquirir un producto y las ganancias que un productor pretende conseguir; no obstante, las pretensiones de ganancia de los dueños del capital y de los dueños de los medios de producción se establecen de forma arbitraria y no de forma técnica.

En consecuencia, el salario mínimo es directamente impactado por las ganancias de los dueños de las empresas y del capital. Entonces, pese a los diferentes factores que influyen para determinar en la actualidad los salarios míni-

mos, siempre va a existir un factor discrecional, el cual es uno de los mecanismos más importantes para la repartición de la riqueza en una sociedad con una economía moderna.

Un tercer argumento podría ser que al conseguir mayor dinamismo en el incremento de los salarios mínimos de los trabajadores podría desincentivarse la inversión extranjera en México; argumento que claramente queda rebasado debido a que como ya hemos dicho, al tener un mercado interno fuerte, los empresarios son beneficiados en virtud de las expectativas de ventas y de ganancias ante un consumidor mexicano con capacidad adquisitiva.

La realidad económica nacional y mundial ya no permite posiciones contrarias a la lógica de que los bajos salarios incrementarán el empleo. Tal política contrae la demanda, y por lo tanto las ventas, la producción y la generación de empleo.

Por lo expuesto, es necesario buscar la modificación de las instituciones encargadas de dirigir la economía y la distribución de la riqueza en favor de los trabajadores. Por ello se expone el siguiente proyecto de decreto.

### Fundamento legal

El suscrito, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de decreto:

### Denominación del proyecto

### Proyecto de decreto que reforma el artículo 554 de la Ley Federal del Trabajo

**Único.** Se **reforma** el artículo 554 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 554.** El Consejo de Representantes se integrará

I. Con la representación del gobierno, compuesta del presidente de la comisión, que será también el presidente del consejo, **de un senador de la república y de un diputado federal designados por sus respectivas Cámaras, así como** de dos asesores, con voz informativa, designados por el secretario del Trabajo y Previsión Social.

II. y III. ...

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el primero de julio del año siguiente al de su publicación.

**Segundo.** Ambas Cámaras del Congreso de la Unión designarán a sus representantes ante el consejo de representantes con la antelación necesaria para la debida integración antes del primero de julio del año en que corresponda.

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

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

---

### ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - LEY AGRARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley Agraria, a cargo del diputado José Luis Oliveros Usabiaga, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado José Luis Oliveros Usabiaga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley Agraria, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Muchas han sido las aportaciones jurídicas de nuestro país al resto del mundo, pero sin duda una de las principales fue el marco jurídico de los derechos sociales fundamentales establecido en la Constitución de 1917, producto del movimiento armado y las exigencias sociales de la época revolucionaria, surgió la necesidad de establecer un régimen de

derecho especial que regulara las relaciones laborales y la tenencia, distribución, explotación y propiedad de la tierra, surgiendo el derecho agrario.

La política agraria instrumentada en el Porfiriato había llevado casi a la desaparición de las comunidades tradicionales indígenas, quienes habían sido despojados de sus tierras en beneficio de los latifundios de la época que se llegaron a constituir.

El 5 de octubre de 1910 Francisco I. Madero, a través del Plan de San Luis, declara nulas las elecciones y llama a las armas al pueblo mexicano contra el dictador Porfirio Díaz. Sin embargo, Madero sabía que sus seguidores eran insuficientes para enfrentar una guerra civil, así hábilmente establece en el segundo párrafo del plan, cláusula tercera, la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, lo que le permitió atraer la simpatía de los dirigentes campesinos Emiliano Zapata en el sur, y Pascual Orozco en el norte.

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la república. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos”.<sup>1</sup>

Luego, una de las causas fundamentales que desataron el conflicto bélico de la Revolución fue justo la demanda campesina y comunal de la reparación de los agravios sufridos durante décadas; el texto constitucional arropó la restitución de tierras a quienes hubiesen sido despojados, como la dotación de ésta a todos los campesinos en condiciones de necesidad que la requirieran, para 1922 la mitad del territorio nacional pasó a sus manos bajo la modalidad de ejidos, y en algunos casos de nuevas comunidades agrarias.

Así, el ejido fue una figura jurídica y social que en el contexto histórico determinado funcionó para reivindicar no sólo la lucha revolucionaria sino en los casos de comunidades indígenas, decenas de años de opresión y despojo de sus derechos originarios sobre sus tierras.

Cabe señalar, que el contenido original en materia agraria del artículo 27 comprendía:

- La dotación de tierras a los pueblos, rancherías y comunidades que carecieran de tierras y aguas, o no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de su población;
- La restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos a partir de la Ley del 25 de junio de 1856;
- La capacidad jurídica de los sujetos regidos por el derecho agrario;
- El respeto a la pequeña propiedad, es decir, las superficies de tierra sujetas a la modalidad de propiedad privada, que no excedieran los límites legalmente establecidos;
- La determinación de que cada estado o territorio fuese el que fijara la extensión máxima de tierra de que pudieran ser titulares los individuos o las sociedades;
- El fraccionamiento y expropiación de los latifundios; entendiéndose por tales las superficies de extensión mayor a la fijada para la pequeña propiedad; y
- La elevación a rango constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915.

Este nuevo régimen agrario duro desde 1915 hasta 1992, cuando fue reformada la Constitución para finalizar con el reparto de tierras y posibilitar el ingreso de inversiones privadas a las propiedades que habían sido adjudicadas.

De acuerdo con la exposición de motivos de 1992, en esos 77 años se crearon 26 mil ejidos y se reconocieron 2 mil comunidades, beneficiando a alrededor de 3 millones de campesinos. La superficie que así pasó a sus manos fue de 96 millones 608 mil 475 hectáreas. Las superficies laborales entregadas en la mayoría de los casos fueron inferiores a cinco hectáreas de temporal; cifra que contrasta con lo autorizado a los pequeños propietarios que podían y siguen siendo hasta 100 hectáreas de riego.

Queda claro que el ejido como tal, no tenía el objetivo real de impulsar el desarrollo agropecuario del campo mexicano, sino la redistribución de la tierra, es decir, dotar de un patrimonio al campesino o comunero que vive y trabaja esa

tierra, entonces, lógico sería que como todo patrimonio el propietario pueda disponer de él libremente.

Es pertinente dejar en claro qué es la parcela ejidal, entendiendo por ésta a aquella superficie de tierra de cultivo suficiente para proporcionar, con su explotación y aprovechamiento, a una familia campesina, un ingreso sustentable que le garantice solventar sus necesidades mínimas de alimentación, vestido y educación.

Los vocablos unidad de dotación y parcela son sinónimos, ya que se refieren a la dotación individual. Al referirse la ley a la unidad de dotación, se refiere a la parcela resultante del fraccionamiento o división de las tierras dotadas al pueblo, pero con un mismo valor intrínseco, es decir la unidad o parcela en su contenido puede expresarse en un solo polígono o en diversos; en un área determinada o en diversas áreas, pero su objeto y valor son el mismo.

Los ejidatarios beneficiados tienen derechos iguales, aun cuando las tierras dotadas sean de diferentes calidades y, estas se les entreguen en diversas porciones y calidades, esto es, en uno o varios polígonos, pero en su total serán del mismo valor intrínseco, traducido en su producción, lo que asegura un ingreso sustentable a la familia campesina.

La parcela ejidal o de propiedad privada, sin importar el tipo de tenencia de la tierra, son producto de las modalidades que marca el interés público por mandato constitucional. Al igual se protege el patrimonio familiar que lo constituye la parcela o unidad de dotación. No tanto por la superficie y calidad de tierras, sino el que garantice un ingreso decoroso, por lo que, de no hacerlo, constituye un minifundio, ya que tampoco produce para el mercado, que es el fin último el satisfacer también la necesidad social; de ahí que la reforma de 1992 buscó la compactación (agrupación del minifundio) y no el desmembramiento de la propiedad rural, por ser contrario el interés público.

La unidad de dotación o parcela, no podrá reducirse por ningún concepto, ya que persiste el principio de que la parcela constituye un patrimonio familiar ejidal y debe garantizar una renta sustentable, lo que evita su división.

Asimismo las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación (latifundios) o la fragmentación excesivas (minifundios).

Estoy convencido de que en la actualidad debe permitirse al ejidatario el libre destino sobre sus derechos parcelarios, que sea él quien elija y no la Asamblea General de Ejidatarios sobre el destino de sus parcelas, porque en la actualidad se ha desvirtuado esa facultad que tenía dicha asamblea ejidal, si la decisión del ejidatario es adoptar pleno dominio sobre sus parcelas debe permitírsele, pero con menos obstáculos administrativos tanto al interior del núcleo agrario como de las autoridades agrarias respectivas, que son el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria.

Pues como es bien sabido el proceso para adoptar dominio pleno está plagado de prácticas fuera de la ley, puesto que tanto la asamblea de ejidatarios como el visitador agrario de Procuraduría Agraria solicitan muchas veces una contraprestación para poder celebrar dicha asamblea de dominio pleno, y el Registro Agrario Nacional tarda en inscribir dicha asamblea y generar los títulos correspondientes como mínimo 1 año.

Finalmente en nuestro país hay gran diversidad de tipos de suelo, desde los más fértiles hasta los más áridos, con climas igualmente diversos, tierras donde es casi imposible hacer que produzcan cultivo alguno, tierras que en vez de ser el sustento de nuestras familias campesinas, les generan una carga donde se invierte más que lo que puede producirse en ellas, es por eso que a estos ejidatarios tenedores de dichas tierras se les permita adoptar dominio pleno sobre sus parcelas, pero con mecanismos legales más simples y menos burocráticos.

Es necesario que la reforma vaya encaminada a que los ejidatarios como entes particulares decidan por sí mismo sin la necesidad de solicitar permiso a la asamblea qué hacer con el destino de sus tierras, que si bien es cierto la asamblea general sigue siendo autoridad máxima dentro del ejido, no debe implicar que si la voluntad del ejidatario es cambiar de régimen de propiedad lo obstaculicen.

La iniciativa que presento tiene como objetivo facilitar el trámite administrativo para la adquisición del dominio pleno, es decir, que cuando sea decisión del ejidatario cambiar el régimen de propiedad, lo pueda hacer de manera más sencilla. Además pretendo con esta iniciativa facilitar al ejidatario el acceso a créditos de la banca privada pudiendo designar como garantía su parcela.

### Contenido de la iniciativa

La iniciativa pretende reformar la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la ley reglamentaria establezca los procedimientos y requisitos por los cuales el ejidatario pueda ejercer el dominio sobre su parcela y no sea la asamblea como lo establece actualmente la ley agraria.

Por otro lado la iniciativa busca reformar los artículos 26 y 27 de la Ley Agraria con el objetivo de disminuir los requisitos de las asambleas en las que el ejidatario certifica y solicita el dominio pleno de su parcela, eliminando como previstos para una asamblea en la que se necesita que estén presentes tres cuartas partes de los ejidatarios, los previstos en la fracción VIII, referente al reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de la tenencia de posesionarios y de la fracción IX se elimina lo referente a la autorización para que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.

La iniciativa pretende de igual manera reformar los artículos 76 y 79 de la Ley Agraria para que explícitamente se otorgue el derecho de propiedad al ejidatario una vez que haya obtenido el dominio pleno de su parcela.

Se prevé reformar el artículo 81 de la Ley Agraria para establecer que de quererlo el ejidatario podrá, en la asamblea de certificación, solicitar el dominio pleno de su parcela, ahora la facultad será del ejidatario de solicitarlo o no en el mismo momento, pero de quererlo, la asamblea no podrá negarle el derecho a cambiar de régimen de sociedad.

Con la intención de que el ciudadano tenga certeza en cuanto al plazo en que el Registro Agrario Nacional deberá dar de baja las parcelas que quieran cambiar al dominio pleno y expedir el título de propiedad de las mismas, se adiciona el artículo 82 de la Ley Agraria para establecer un plazo máximo de 60 días hábiles para que el registro expida los títulos de propiedad, el plazo se establece con relación a los tres meses que marca el artículo 17 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como regla general para que la autoridad resuelva lo que le corresponda.

Por último, y atendiendo a la realidad de que más de 90 por ciento de las parcelas ya están certificadas, se prevé un artículo transitorio a este decreto para que los ejidatarios que cuenten ya con un certificado de su parcela y decidan cambiar de régimen de propiedad, bastará que el ejidatario solicite ante el Registro Agrario Nacional el dominio pleno.

Con base en los motivos aquí expuestos, pongo a consideración del pleno de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 26, 27, 76, 79, 81 y 82 de la Ley Agraria

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### I. a VI. ...

#### VII. ...

...

...

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales **el ejidatario ejercerá el**

dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

...

...

...

### VIII. a XX....

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 26, 27, 76, 79 y 81 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

**Artículo 26.** Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones **VII, IX sólo en lo referente la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, y X a XIV del artículo 23**, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.

Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones **VII, IX sólo en lo referente la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, y X a XIV del artículo 23**, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.

**Artículo 27.** Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.

Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones **VII, IX sólo en lo referente la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, y X a XIV del artículo 23**, de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

**Cuando se trate del reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios, la autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas deberá darse en la misma asamblea, a solicitud del ejidatario titular.**

**Artículo 76.** Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas. **Así como de propiedad una vez obtenido el dominio pleno de las mismas.**

**Artículo 79.** El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso, usufructo **o propiedad una vez obtenido el dominio pleno de la misma**, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, **enajenación** o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo **o propiedad** a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

**Artículo 81.** Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, **declarará** que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

**Artículo 82.** Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá **en un plazo no mayor a 60 días hábiles** el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

...

### Transitorios

**Primero.** Los ejidatarios cuyas parcelas hayan sido delimitadas y asignadas en los términos del artículo 56 antes de la fecha de entrada en vigor del presente decreto podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso bastará con que soliciten al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho re-

gistro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

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

**Nota:**

1. Artículo 3, Plan de San Luis, Francisco I. Madero, 5 de octubre de 1910.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Luis Oliveros Usabiaga (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, para dictamen.**

---

CODIGO CIVIL FEDERAL -  
LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley Federal del Derecho de Autor, a cargo de la diputada Sonia Rincón Chanona, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, diputada Sonia Rincón Chanona, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal y de la Ley Federal de Derechos de Autor, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, párrafo octavo establece que: En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, a su vez, el ar-

tículo 5o., párrafo primero, reconoce que: A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, el párrafo tercero de este mismo artículo establece también que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En este sentido, el Estado mexicano tiene la obligación de respetar el libre ejercicio y desarrollo de la profesión, y en lo referente al trabajo de los menores de catorce años de edad existe la prohibición constitucional a no ser objeto de explotación laboral alguna, ya que en nuestro país de acuerdo a los resultados obtenidos del Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),<sup>1</sup> se contabilizó que para el año 2011 trabajaban en México cerca de tres millones de niños, que representan el 10.6 por ciento de la población infantil total del país.

Bajo este orden de ideas, es conveniente precisar la diferencia conceptual entre los términos “explotación infantil” y “trabajo infantil”. El primero se refiere a una clara vulneración de los derechos del niño, ya que se busca obtener un beneficio desproporcionado del menor a costa de que realice un tipo de actividades que impiden su desarrollo integral, lo cual supone un alto riesgo para su crecimiento en plenitud, y vulnera el ejercicio de los derechos consagrados a su favor en diversos ordenamientos nacionales e internacionales. En contra parte, el trabajo infantil no necesariamente implica formas de explotación o abuso; pues existen ciertos trabajos que por sus características no atentan contra los derechos o el desarrollo de niñas, niños y adolescentes, al no interfieren con sus deberes escolares, familiares o sociales, incluso existen actividades profesionales que tienen características positivas y enriquecedoras tanto para el menor como para la sociedad.

**Argumentación**

Como se desarrolló anteriormente, existen diversas actividades laborales a las que se puede dedicar un menor sin afectar su sano e integral desarrollo, concretamente una de ellas es la de los niños que llevan una carrera artística, actividad que por sus elementos, no ponen en riesgo los derechos ni la integridad de quienes la llevan a cabo, antes bien, estas virtudes tienen una alta aceptación dentro de la sociedad y generan escenarios de desarrollo y crecimiento profesional para el ejecutante.

Como bien lo establece el artículo 117 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor, tanto el artista intérprete o el ejecutante, tienen el derecho irrenunciable a percibir una remuneración por el uso o explotación de sus interpretaciones o ejecuciones que se hagan con fines de lucro directo o indirecto. Es de conocimiento público que ésta actividad es una de las de mayor remuneración económica, dejando grandes ganancias no solo al menor "artista" si no también a los padres, tutores o representantes legales como es el caso específico de los denominados "managers". Sin embargo, en el caso específico de los artistas menores de edad no contamos con una regulación adecuada en nuestra legislación que los proteja de ante la dilapidación de las ganancias por parte de quienes, en teoría, deberían de velar por el uso juicioso de estas.

De esta manera nos encontramos con casos de mal manejo de las ganancias de los niños, niñas y adolescentes artistas, donde incluso se ha perdido el patrimonio generado, actualmente la forma más utilizada de regulación de esta actividad laboral, es un contrato atípico, denominado de representación escénica, el cual contiene un clausulado que establece la distribución de los gastos de administración y de las ganancias, que en la mayoría de los casos no favorece al artista y que además debe ser administrado por los padres o tutores quienes regularmente no realizan un fondo de ahorro o fideicomiso a favor del menor para que a su mayoría de edad, pueda hacer usufructo de sus bienes y ganancias.

Por ello, es necesario estipular expresamente en la ley la obligación para padres, tutores y/o representantes, de crear un fondo que estará destinado en partes iguales para educación, salud y ahorro, el cual será un mecanismo que proteja a futuro el patrimonio generado por los menores artistas.

Si bien es cierto que el Código Civil Federal en su artículo 428 nos menciona que los bienes del hijo, mientras esté en la patria potestad, se dividen en dos clases: bienes que adquiere por su trabajo y bienes que adquiere por cualquier otro título, y que de acuerdo con el artículo 429 de mismo Código, dichos bienes pertenecen en propiedad, administración y usufructo al hijo, este ordenamiento no establece la obligación del tutor o representante de salvaguardar a futuro los bienes producto del trabajo de los niños, niñas y adolescentes.

Es de conocimiento público los casos de muchos niños y jóvenes que han trabajado en el medio de la farándula, y

que han sido objeto de dilapidación o fraude en las ganancias generadas durante su actividad, esto se ha documentado en múltiples testimonios de artistas de la televisión mexicana e internacional, quienes comienzan sus carreras participando en telenovelas o programas infantiles para después saltar a la fama como cantantes o artistas.

Estas trayectorias en la mayoría de los casos son vigiladas por sus padres o managers, al igual que sus ganancias económicas, de entre los más sonados por tratarse de un consagrado de la música mexicana, es el del cantante Luis Miguel, que en su infancia vivió una serie de abusos por parte de su padre, quien a su vez también fungió como su manager.

Así como este caso, existen cientos de ellos los cuales se esconden en el anonimato tras no formar parte de un espectro de alcance nacional como es la televisión. Bailarines, artistas de teatro, niños de circo, actores de cine, etc., todos los días están laborando en algún lugar, lejos del amparo de las leyes y cerca del abuso y la explotación de los adultos.

Ahora bien, en la parte sindical, se tiene el dato de que actualmente la Asociación Nacional de Actores (ANDA) tiene registrados a más de 500 socios infantiles; en cuyos contratos colectivos no existe normatividad para menores de 14 años y no se puede incluir ninguna cláusula que regule las relaciones laborales que éstos desempeñan, por ello, las empresas particulares realizan las contrataciones directamente con los padres o tutores de los menores de edad, sin darle aviso a la ANDA. Dejando sin vigilancia y protección el trabajo del menor.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, especifica, entre otras cosas, los derechos y las garantías para este sector poblacional y la responsabilidad compartida del Estado y de los padres y/o tutores de velar por el cumplimiento de tales disposiciones, con el objetivo de proteger sus derechos y de ésta manera asegurarles un desarrollo pleno e integral. Resulta entonces indispensable normar el quehacer de los menores, artistas por su naturaleza *sui generis*. Por lo que hay que trabajar sobre las lagunas que existen en nuestra legislación para establecer de manera explícita el deber y responsabilidad que tienen los padres, representantes, empresas y sindicatos que administran cualquier tipo de actividad artística de los menores, así como de vigilar y salvaguardar el patrimonio adquirido producto de la actividad de estos.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo principal proteger a los niños, niñas y adolescentes que laboran como artistas intérpretes y ejecutantes; para que sus padres o tutores no hagan mal uso de sus ganancias, y establecer en la legislación la obligatoriedad de crear un fondo de ahorro o fideicomiso, en el que se guarde un porcentaje de las ganancias que resulten, después de haber cubierto el pago de gastos administrativos (compra de material, insumos, etc.), los de representación y el correspondiente pago de los impuestos causados

Considerando que la Ley Federal del Trabajo en su título Quinto BIS prevé la tutela y protección al trabajo de personas cuyas edades oscilan entre los catorce y dieciséis años, el trabajo de estos menores de edad queda sujeto a la vigilancia y protección especial de la inspección del trabajo, por lo que es necesario adecuar y armonizar nuestro marco legal de tal forma que brindemos certidumbre jurídica al trabajo y sus frutos de los menores de edad, puesto que para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza es un compromiso proteger a la niñez mexicana.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal y a la Ley Federal de Derechos de Autor al tenor de la siguiente Iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se adicionan un segundo párrafo al artículo 429 del Código Civil Federal y un tercer párrafo al artículo 61 de la Ley Federal de Derechos de Autor

**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 429 del Código Civil Federal, para quedar de la siguiente manera:

#### Artículo 429. ...

En caso de que los padres, tutor o representante legal, sean considerados conforme a la ley administradores de los bienes económicos producto de la actividad de un menor, tendrán la obligación de crear un fondo de ahorro o fideicomiso a beneficio del menor para que en su mayoría de edad

pueda hacer uso y disfrute de él, en cuyo caso nunca será menor al 30% de las ganancias netas.

**Artículo Segundo.** Se adicionan un tercer párrafo al artículo 61, un segundo párrafo a los artículos 117 Bis y 120 de la Ley Federal de Derechos de Autor, para quedar como sigue:

#### Artículo 61 LFDA. ...

....

Los contratos de representación escénica, así como los contratos de interpretación y ejecución en los que el autor o ejecutante sea un menor de edad, deberán especificar las condiciones necesarias para que el cobro de regalías que se realizan a través de sus padres, tutores o representantes se administre correctamente; de tal forma que el resultante después del pago de gastos administrativos, de representación, así como de obligaciones fiscales, se destine obligatoriamente a un fondo de ahorro o fideicomiso, el cual nunca será menor al 30% de las ganancias netas, con el objetivo de que el menor pueda hacer uso de esos recursos a su mayoría de edad.

#### Artículo 117 Bis. LFDA. ...

En el caso particular de que el titular de la remuneración se trate de un menor de edad, deberán sujetarse a lo establecido el tercer párrafo del artículo 61 de la presente ley.

#### Artículo 120. LFDA. ...

En caso de que el intérprete o ejecutante sea un menor de edad, el contrato deberá establecer en el apartado de Cláusulas, la obligatoriedad de un fondo de ahorro o fideicomiso, al que se destinara el porcentaje establecido como mínimo en la presente ley.

### Transitorio

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

#### Nota:

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2011 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Encuestas/Hogares/modulos/mti/mti2011/default.aspx>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2013.—  
Diputada Sonia Rincón Chanona (rúbrica).»

### **Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia y de Cultura y Cinematografía, para dictamen.**

---

#### LEY GENERAL DE SALUD - LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma los artículos 64 de la Ley General de Salud y 170 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La que suscribe, Dora María Guadalupe Talamante Lemas, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confieren el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77, 78 y 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 64 de la Ley General de Salud y la fracción IV del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, con base en el siguiente

#### **Planteamiento del problema**

Actualmente la Ley Federal del Trabajo dispone derechos para las mujeres trabajadoras que están en el periodo de lactancia, los cuales estipulan dos reposos extraordinarios por día con una duración máxima de seis meses para alimentar a sus hijos, esto se debe de realizar en condiciones adecuadas en las que el lugar que designe la empresa sea apropiado e higiénico, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora la jornada laboral durante el periodo señalado. Estas medidas son muy importantes para salvaguardar los derechos de las mujeres y sus hijos a una alimentación sana, pero actualmente por diversos motivos se convierten en insuficientes e inaplicables; ya que en México de acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Salud (Ensanut) 2012, sólo 14.4 por ciento de los niños entre cero y cinco meses de edad se alimentan exclusivamente de leche materna.

En este sentido, es urgente revisar los derechos de las mujeres trabajadoras y de sus hijos, integrando en la discusión la garantía del interés superior de la infancia y proponer mecanismos que se adecuen a las necesidades actuales de las mujeres, que como se expondrá dentro de la argumentación, cada vez aumenta y se diversifica su participación en el sector económico remunerado.

Esta propuesta se construye en el afán de fomentar y facilitar a las mujeres que laboran en el sector público o privado y que así lo decidan, alimentar a sus hijos con leche materna.

#### **Argumentación**

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, actualmente en México somos 18,429,727 mujeres ocupadas en el sector económico remunerado, lo que representa el 38 por ciento del total de población económicamente activa del país, es importante mencionar que en los últimos años estas cifras han tenido un aumento progresivo y sustancial respecto a los hombres, esto debido a los cambios sociales, culturales, políticos y económicos en donde las mujeres se incorporan en mayor medida en los diferentes sectores productivos de nuestro país.

Favorablemente, las cifras muestran en mayor medida nuestra participación en todos los ámbitos y sectores, estos cambios socioculturales exigen la modificación constante de nuestro marco jurídico que facilite estructuralmente a las mujeres conciliar la vida laboral y la vida familiar, en nuestra legislación ya se incorporan derechos para las madres trabajadoras particularmente para la adopción, el embarazo, el nacimiento y la lactancia; la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, es decir, la Ley Federal del Trabajo en su Título Quinto relativo al “trabajo de las mujeres” dispone medidas en cuanto la licencia de maternidad, períodos de lactancia y el apoyo de guarderías para el cuidado de sus hijos.

La Ley General de Salud dedica el Capítulo V a la protección materno-infantil, en donde impulsa desde la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención de estos derechos, acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento y promoción de los beneficios que ofrece la leche materna para que sea alimento exclusivo durante los primeros seis meses de vida y complementario hasta avanzado el segundo año de vida.

La lactancia materna consiste en que un recién nacido se alimente con la leche de su madre que es un alimento con características únicas que permite que la madre transmita sus mecanismos de defensa al recién nacido.<sup>1</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante el estudio Indicadores para evaluar las prácticas de alimentación del lactante y del niño pequeño<sup>2</sup> considera que la lactancia materna debe ser la alimentación exclusiva de un niño en sus primeros 6 meses de vida y complementaria durante los primeros 24 meses, ello debido a que por sus propiedades y nutrientes resulta indispensable para el desarrollo saludable. Dentro de esta investigación se sostiene que la leche materna promueve el desarrollo sensorial y cognitivo, además de proteger al bebé de enfermedades infecciosas y crónicas, es decir, muchos son los beneficios que genera la lactancia materna para el recién nacido y para la madre.

Es este sentido, se propone en esta iniciativa que dentro de los centros de trabajo ya sea público o privado, se construyan y/o instalen espacios con condiciones adecuadas básicas para la extracción y conservación de la leche materna.

En diversas ocasiones la OMS y la UNICEF<sup>3</sup> han puesto en marcha diversas iniciativas con el objetivo de promover en el mundo a lactancia natural, entre estas acciones se encuentra la elaboración de un curso de capacitación sobre consejería en lactancia materna y, en fechas más recientes, un curso que gira en torno al asesoramiento sobre la alimentación de lactantes y niños pequeños y tiene por objetivo capacitar al personal sanitario especializado que presta apoyo competente a madres que están amamantando y ayudarlas a superar dificultades.

Otra de las acciones encabezadas por la OMS es la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño,<sup>4</sup> en donde se describen las intervenciones fundamentales para proteger, fomentar y apoyar la lactancia materna. La alimentación del lactante y del niño pequeño es una piedra angular de la atención prestada en materia de desarrollo infantil. En 2005, se estimaba que un tercio de los niños menores de cinco años en los países en desarrollo sufren retraso del crecimiento como consecuencia de la mala alimentación y las reiteradas infecciones. Esta estrategia propone que incluso en entornos con escasos recursos, el mejoramiento de las prácticas de alimentación puede redundar en un mayor aporte energético y de nutrientes, con efectos positivos en el estado nutricional de las y los recién nacidos.

Dentro de los objetivos de la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, que los Estados Miembros de la OMS y la Junta Ejecutiva del UNICEF adoptaron en 2002, se encuentra el reactivar los esfuerzos gubernamentales encaminados a proteger, promover y apoyar la alimentación apropiada del lactante y del niño pequeño, mediante actividades de investigación y desarrollo sobre alimentación para proporcionar apoyo técnico a los países a fin de facilitar su aplicación.

De igual forma, la Convención sobre los Derechos del Niño, establece que los Estados parte deben reconocer el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular las madres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna. Como se menciona previamente, nuestra legislación contempla aspectos respecto a este derecho y a fin de hacerlos efectivos se propone incorporar otras medidas específicas que permitan brindar a las mujeres trabajadoras alternativas acordes a la realidad actual de nuestro país.

Como ya se mencionó, nuestra legislación establece prerrogativas para salvaguardar los derechos humanos de las mujeres trabajadoras y de sus hijos en periodo de lactancia, no obstante las circunstancias actuales de una complicada y onerosa movilidad en las urbes impiden ejercitar estos derechos, concretamente los periodos diarios de media hora para alimentar a los hijos lactantes no son suficientes; debido en gran medida a las distancias y las particularidades de las dinámicas laborales y del transporte, lo que dificulta ampliamente el efectivo goce de estos derechos.

Dentro de las medidas que promueve la OMS al respecto, se ubica el impulso a los gobiernos para apreciar el valor económico de la lactancia materna a todos los sectores de la sociedad y la necesidad de incluir programas en los presupuestos de salud pública para que las mujeres que decidan amamantar no sufran obstáculos para hacerlo, por ende la presente propuesta es una medida para no obstruir el cumplimiento de este derecho, cuando no se pueda recurrir a los mecanismos existentes, o en su caso complementándolos. En cuanto al gasto o afectación al presupuesto que traería este tipo de acciones correría por cuenta del empleador, donde en muchos casos, como ya se establece en la Ley, ya cuentan o debería de contar con el espacio apropiado para amamantar a sus hijos y solo se acondicionaría con lo necesario para la conservación de la leche extraída.

Asimismo, es importante mencionar que cuando la madre trabaja y recurre a la lactancia materna lo puede hacer mediante el método de reserva, es decir, solo alimenta cuando está con él bebe, sin embargo de acuerdo con los indicadores para evaluar las prácticas de alimentación del lactante y del niño pequeño, la lactancia materna se produce y se sigue generando entre más ocasiones se extraiga la leche, de otro modo se suspende naturalmente que fluya el líquido.

La lactancia materna es un acto de esperanza y supervivencia, siempre está disponible, tiene la temperatura correcta y la composición adecuada, incluso cuando la alimentación o el agua para la madre no sean óptimas.

Con el aumento en las infecciones, ésta alimentación se vuelve cada vez más esencial para la salud de la infancia y su supervivencia, la propuesta promueve la instalación y/o acondicionamiento de habitaciones privadas y limpias para que las madres puedan extraerse leche, pudiendo variar las instalaciones de acuerdo con la cantidad de empleadas que amamantan o se encuentran en edad reproductiva y los recursos disponibles dentro de la empresa. Esto como una política conciliadora entre la vida laboral y la vida familiar, debido a que en muchas ocasiones la distancia es uno de los principales impedimentos para el cumplimiento efectivo de los derechos estipulados en la Ley General de Salud y la Ley Federal del Trabajo.

Debemos actuar juntos de manera decisiva para mejorar la salud de las mujeres y de los niños, por ello esta propuesta se integra a fortalecer el acceso de la lactancia materna como un mecanismo para prevenir enfermedades y reducir la mortalidad de los menores de 5 años, tal como se señala en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas.

Por lo anteriormente expuesto y debido a la importancia de promover nuevas políticas y acciones para proteger y eficientar el proceso de la lactancia materna entre las mujeres trabajadoras, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente

### Iniciativa con proyecto de decreto

**Único.** Por el que se reforma la fracción II del artículo 64 de la Ley General de Salud y la fracción IV del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

## Ley General de Salud

### Artículo 64. ...

I. ...

II. Acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento para la lactancia materna, promoviendo que la leche materna sea alimento exclusivo durante los primeros seis meses de vida y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil; **además deberá instalar en los centros de trabajo espacios acondicionados para la extracción y conservación de leche materna.**

## Ley Federal del Trabajo

**Artículo 170.-** Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

IV. En el período de lactancia hasta por el término máximo de seis meses, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos **o extraerse leche materna** en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado;

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los 6 meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Notas:

1 [www.oms.org](http://www.oms.org)

2 [http://www.who.int/maternal\\_child\\_adolescent/es/index.html](http://www.who.int/maternal_child_adolescent/es/index.html)

3 El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) es la principal organización internacional que trabaja para promover los derechos de la infancia y conseguir cambios reales en las vidas de millones de niños.

4 Estrategia encabezada en 2010 por la Organización de las Naciones Unidas.

**Referencias****Páginas en internet**

<http://www.who.int/features/factfiles/breastfeeding/facts/es/index9.html>

[www.oms.org](http://www.oms.org).

**Bibliografía**

Estrategia Mundial de Salud de las Mujeres y los Niños, Organización Mundial de la Salud.

10 Datos sobre la Lactancia Materna, Organización Mundial de la Salud, Julio de 2012.

**Instrumentos internacionales**

Convención sobre los Derechos del Niño, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2013.—  
Diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Salud y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**


---

LEY DEL INSTITUTO MEXICANO  
DE LA JUVENTUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 8o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a cargo del diputado José Luis Oliveros Usabiaga, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado federal José Luis Oliveros Usabiaga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 8, párrafo segundo de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

México, hoy en día, tiene el mayor número de jóvenes en su historia. La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud establece que la población joven es toda aquella persona que esté comprendida entre los 12 y 29 años de edad, de acuerdo con este rango, el número de jóvenes en México equivale a 36.2 millones según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)<sup>1</sup>, lo que representa a más de un tercio de la población total del país. A este gran número de jóvenes es a lo que hoy se le conoce como “bono demográfico”.

La instancia encargada de definir e instrumentar una política nacional de juventud en nuestro país, es el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), que se constituye como organismo público descentralizado desde 1999 y recientemente sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social. El Imjuve tiene por objeto promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Asimismo, funge como representante del gobierno federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.

El tema de la juventud, hoy en día debe ser incluido en todas las agendas, por citar algunos datos en nuestro país: según la Encuesta Nacional de Juventud 2010, el 26.7 por ciento de los jóvenes no tiene acceso a ningún tipo de servicio médico; asimismo, señala que el 38 por ciento de los jóvenes se ve en la obligación de abandonar la escuela por falta de dinero o por tener que trabajar para apoyar económicamente a su familia. Aunando a lo anterior, el Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación señala que solo 13 de cada 100 alumnos que comienzan una vida académica en la primaria, reciben un título universitario.

Por otra parte, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación 2010, el 35.4 por ciento de los jóvenes considera que su principal problema es la falta de oportunidades de empleo y experiencia; asimismo, señala que más de la mitad de la población joven considera que no se respe-

tan los derechos de los jóvenes. Asimismo, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval 2010), 3.3 millones de jóvenes se encuentran en situación de pobreza extrema.

Las cifras anteriores son tan solo ejemplos que nos permiten visualizar la compleja realidad de juventud mexicana, así como la diversidad de problemáticas y necesidades que presentan, ante las cuales se requiere especial atención. Es necesario que las instituciones ofrezcan los instrumentos, herramientas y oportunidades para atender a cada una de sus carencias y problemáticas, y con ello no solo mejorar la calidad de vida del joven, sino también mejorar al entorno social que le rodea.

Considerando el contexto descrito, que el tema de juventud es un tema transversal y ante la necesidad de dar respuesta de manera coordinada ante las demandas de esta generación de jóvenes, resulta imprescindible que la Comisión de Juventud trabaje de manera conjunta con el Instituto Mexicano de la Juventud. Es por ello que la presente iniciativa busca que el Poder Legislativo y el Ejecutivo trabajen de manera interinstitucional, con la finalidad de generar una mayor cooperación y sinergia entre el Instituto Mexicano de la Juventud y la Comisión de Juventud, las únicas instituciones de gobierno a nivel nacional que están involucradas en el tema de juventud. Se busca que el Poder Legislativo, desde el marco de sus atribuciones, adecúe la norma adaptándose a la realidad del Instituto Mexicano de la Juventud, y por otro lado, que el Imjuve se mantenga actualizado sobre las nuevas atribuciones que se le atribuyen a través de la legislación para la planeación de políticas públicas innovadoras y apegadas a la ley.

Por lo anterior, ante el desafío que enfrenta el Instituto Mexicano de la Juventud, al ser principal garante de los derechos de los jóvenes, en la presente iniciativa se buscan modificar las disposiciones legales relativas a la integración del órgano de gobierno del Instituto con el fin de incorporar al Poder Legislativo como invitado permanente. Lo anterior con el fin de propiciar una mayor colaboración entre poderes en el diseño de la política nacional de juventud articulada así como también en programas a cargo del Instituto Mexicano de la Juventud, de esta manera realizar un trabajo en conjunto por un mismo objetivo: los jóvenes.

Cabe destacar que recientemente se aprobó la reforma al artículo 12 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2013:

IX. Remitir a la Mesas Directivas de ambas Cámaras del honorable Congreso de la Unión, al inicio de los periodos ordinarios de sesiones de cada año legislativo, los estudios e investigaciones relativos a la problemática y características juveniles previstos en la fracción V del artículo 4;

Con dicha reforma el Imjuve remitirá al Poder Legislativo los estudios e investigaciones que se generen dentro del Instituto, con el objetivo que los legisladores cuenten con información actual de las realidades de la juventud, ello les permitirá prever acciones legislativas y presupuestarias en los periodos y momentos oportunos, así mismo coadyuvarán a la difusión de los proyectos de desarrollo de la juventud.

Por otra parte, el artículo 24, fracción VI, del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013, PEF 2013, señala:

VI. El Ejecutivo federal, por conducto del Instituto Mexicano de la Juventud y con el apoyo de la secretaría, dará seguimiento a los recursos destinados a la atención de los jóvenes entre los 12 y 29 años de edad, así como de las acciones que garanticen las condiciones necesarias para su desarrollo integral, con base en los mecanismos específicos correspondientes.

Las dependencias y entidades responsables de los programas incluidos en el Anexo 16 de este decreto, procurarán que en el diseño y ejecución de sus programas y en sus reglas de operación se considere específicamente la atención a los jóvenes, tomando en consideración sus características y necesidades, así como generar la información estadística desagregada para el grupo de edad referido en el párrafo anterior.

Asimismo, dichas dependencias y entidades deberán informar trimestralmente al Instituto Mexicano de la Juventud, a la Secretaría y a la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados, sobre los recursos ejercidos y las acciones, servicios y o apoyos realizados, en beneficio de personas jóvenes, de conformidad con la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y demás disposiciones aplicables.

Dicho artículo enuncia que las dependencias y entidades expresas en el Anexo 16 PEF 2013, deberán informar de manera trimestral a la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados, sobre los recursos ejercidos y las acciones, servicios y/o apoyos en beneficio de personas jóvenes, con la finalidad de dar seguimiento a los recursos destinados a la atención de los jóvenes, así como las acciones que

garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la juventud mexicana.

Las reformas recientemente aprobadas son ejemplo de que se han encaminado esfuerzos para que ambas instancias trabajen de manera coordinada y se eviten los esfuerzos aislados que finalmente derivan en legislación o políticas públicas disfuncionales.

Es preciso señalar que el que suscribe es consciente de que el Instituto Mexicano de la Juventud es una entidad de la administración pública paraestatal, y que, con base a lo expreso en el artículo 17 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se establece que “La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un m”, asimismo, que de acuerdo con el artículo 19, fracción V, de éste ordenamiento, se señala que en ningún caso podrá el Poder Legislativo ser miembro del órgano de gobierno en los términos del artículo 62 constitucional. De igual modo se ha considerado la división de poderes, específicamente en lo expreso en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Considerando lo anterior, ha de señalarse que la presente iniciativa no pretende que el Poder Legislativo ocupe un lugar como propietario dentro de la junta directiva del Imjuve, sino que únicamente busca su inclusión como invitado, considerando que la ley ya considera a la figura de “invitados” con la reforma de 2011. Se propone incorporar a la Cámara de Diputados como invitado permanente, sin derecho a voto, en las reuniones de la junta directiva del Imjuve, con el objetivo de fortalecer a la institución y al ya existente método de rendición de cuentas interinstitucional. Es necesario que el Poder Legislativo, representado en la Comisión de Juventud, sea considerado como un aliado para trabajar de manera coordinada en la promoción de un ambiente de inclusión para los jóvenes, un ambiente de seguridad integral y de pleno goce de derechos en condiciones de igualdad de oportunidades, no discriminación, y también para darle seguimiento a los recursos destinados a la atención de los jóvenes, que desde la Cámara de Diputados se otorga a esta institución.

### Contenido de la iniciativa

Así, la presente iniciativa reforma el artículo 8, párrafo segundo, de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, en el cual se **establece como invitado permanente al titular**

**de la presidencia de la Comisión de Juventud en la Cámara de Diputados**, lo anterior derivado de la reforma al artículo 8 de la ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2011.

Con base en los motivos aquí expuestos, pongo a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 8 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 8 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar como sigue:

**Artículo 8.** La junta directiva se integrará por diecisiete miembros, de los cuales serán:

I. Diez miembros propietarios:

a) a j) ...

Por cada miembro propietario, el titular podrá nombrar a un suplente, y

II. Siete miembros más que serán:

a) a c) ...

...

La junta directiva podrá invitar a los representantes de otras dependencias e instituciones públicas, privadas y sociales, quienes tendrán derecho a voz, pero sin voto.

**Dentro de este supuesto, será invitado permanente el titular de la Presidencia de la Comisión de Juventud en la Cámara de Diputados.**

### **Transitorio**

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

### **Nota:**

1 De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Palacio de Legislativo de San Lázaro, a los 18 días de septiembre de 2013.— Diputado José Luis Oliveros Usabiaga (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Juventud, para Dictamen.

---

#### LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD - LEY DE PREMIOS ESTIMULOS Y RECOMPENSAS CIVILES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y reforma el artículo 73 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, a cargo del diputado José Luis Oliveros Usabiaga, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado federal José Luis Oliveros Usabiaga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman diversas disposiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y se reforma el artículo 73 de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas.

#### Exposición de Motivos

En México la instancia encargada de atender a los jóvenes es el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el cual se constituye como organismo público descentralizado desde 1999. El Imjuve tiene por objeto promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano

El Instituto Mexicano de la Juventud es el encargado de definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los 36.2 millones de jóvenes —de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía— al desarrollo del país; de igual forma, el instituto propone al

Ejecutivo federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación. Es decir, es el encargado de impulsar acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los jóvenes mexicanos.

El instituto fue creado bajo la misión de promover, generar y articular políticas públicas integrales de juventud que surjan del reconocimiento de las y los jóvenes en toda su diversidad, como sujetos y actores de su propio destino que respondan a sus necesidades, propiciando el mejoramiento de su calidad de vida y su participación plena y desarrollo social.

El 13 de diciembre del 2012, se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa por la que se modificó la estructura orgánica de la administración pública federal. En particular, para el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) se modificó el artículo 32 a fin de ampliar y reorganizar sus funciones con el fin de que concentrara sus tareas al combate a la pobreza y promoción de los derechos de diversos grupos de la sociedad (jóvenes, adultos mayores, discapacitados), con el propósito de consolidar una sociedad incluyente y sin discriminación.

Derivado de esta reforma, el pasado 29 de marzo del presente año fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la sectorización del Instituto Mexicano de la Juventud a la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se encomendó la facultad de fortalecer el desarrollo, inclusión y cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas relativas a la atención de los jóvenes, así como fomentar y elaborar políticas públicas y dar seguimiento a los programas de apoyo e inclusión de los jóvenes a la vida social participativa y productiva.

Con ello, la Secretaría de Desarrollo Social tiene el deber de dar un nuevo impulso y funcionamiento a las políticas sociales, mediante el planteamiento de una estrategia que se ocupe de generar mejores mecanismos de integración entre los diferentes grupos pertenecientes a México, que aun siendo en extremo diferentes, merecen y tienen los mismos derechos básicos humanos, esto a fin de consolidar una sociedad plenamente incluyente y sin discriminación. De este modo en el caso de los jóvenes mexicanos, la Secretaría de Desarrollo Social debe otorgar una protección permanente de las garantías individuales de cada joven sin importar su procedencia, y reconociendo de esta manera

tanto necesidades generales como específicas garantizando un pleno desarrollo en el papel que quiera interpretar cada joven como actor social y ciudadano de nuestro país.

Es por lo anterior, que de acuerdo a las reglas internas de la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde a ésta coordinar las políticas enfocadas a la atención y desarrollo pleno de la niñez, adolescencia y jóvenes. Con dicho objetivo, todos los órganos que al respecto fueron creados para la atención de dichas políticas, quedaron sectorizados a la Secretaría de Desarrollo Social, y se espera cumpla con su compromiso de evitar la dispersión de políticas de atención a grupos específicos de la sociedad con el fin de impulsar en sentido integral las tareas de inclusión social con un verdadero esfuerzo coordinado con las respectivas dependencias al servicio de los jóvenes.

### Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa busca armonizar la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud con el acuerdo publicado en el Diario Oficial, mediante el cual el Instituto Mexicano de la Juventud pasa a ser un organismo sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social, mismo que con anterioridad pertenecía a la Secretaría de Educación. Asimismo, busca dar cumplimiento de lo establecido en el artículo tercero transitorio del mencionado acuerdo, el cual señala que “la Secretaría de Desarrollo Social realizará las gestiones necesarias para la adecuación del Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Juventud, a fin de que dichas disposiciones sean acordes con sus atribuciones, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”. Y finalmente, busca armonizar, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, la cual en el artículo 32 establece nuevas competencias para la Secretaría de Desarrollo Social, en materia de juventud.

Es así, que la presente iniciativa busca fortalecer al Imjuve, otorgándole un respaldo jurídico a través de las presentes reformas a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud en la cual se plasman las recientes facultades adquiridas por la Secretaría de Desarrollo Social.

Se adiciona el artículo 3 Bis para establecer que el Imjuve deberá trabajar de la mano de la Secretaría de Desarrollo Social conforme a los lineamientos que marca la misma ley.

Se adiciona la fracción XIII del artículo 4 para establecer explícitamente que el Instituto deberá elaborar programas y cursos de orientación e información sobre adicciones, nutrición, educación sexual y sobre salud reproductiva, derechos humanos, cultura de la no violencia y no discriminación, equidad de género, medio ambiente, apoyo a jóvenes en situación de exclusión y vivienda; en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social.

Se reforma el artículo 8 en su fracción I en el inciso a y g para establecer que ahora sea el titular de la Secretaría de Desarrollo Social quien presidirá la Junta Directiva del instituto; además se reforma la fracción II en su último párrafo para establecer que las invitaciones a formar parte de la Junta Directiva del instituto serán hechas por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

Se reforma el artículo 9 en su fracción XIV para que ahora sea por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social que se informe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acerca de las normas y bases para cancelación de adeudos a favor del instituto según lo establece la ley.

Por último la iniciativa busca reformar el artículo 73 de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, este artículo habla del mecanismo para el trámite del Premio Nacional de la Juventud; con la reforma se busca que el trámite sea ahora ante la Secretaría de Desarrollo Social y que en el Consejo de Premiación se incluya al representante de la Secretaría de Educación Pública.

Con base en los motivos aquí expuestos, pongo a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, y se reforma el artículo 73 de Ley de Premios, Estímulos y Recompensas**

**Artículo Primero.** Se reforman y adicionan el artículo 3 Bis; 4, fracción XIII; 8, fracción I, incisos a y g, y fracción II, último párrafo, y el artículo 9, fracción XIV, de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 3 Bis.** El Instituto en la definición e instrumentación de la política nacional de juventud a la que hace referencia la fracción II del artículo 3, **deberá trabajar en co-**

**laboración con la Secretaría de Desarrollo Social, conforme los siguientes lineamientos:**

I. a VII. ...

**Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XII. ...

XIII. Elaborar, en coordinación con la **Secretaría de Desarrollo Social y demás dependencias** y entidades de la administración pública federal, programas y cursos de orientación e información sobre adicciones, nutrición, educación sexual y sobre salud reproductiva, derechos humanos, cultura de la no violencia y no discriminación, equidad de género, medio ambiente, apoyo a jóvenes en situación de exclusión y vivienda;

XIV. a XVI. ...

**Artículo 8.** La Junta Directiva se integrará por diecisiete miembros, de los cuales serán:

I. Diez miembros propietarios:

a) El **secretario de Desarrollo Social**, quien lo presidirá

b) a f)...

g) **El secretario de Educación Pública;**

h) a j)...

...

II. Siete miembros que serán:

a) a c)...

Estos siete miembros formarán parte de la Junta Directiva a invitación del **titular de la Secretaría de Desarrollo Social**, durarán en su encargo un año y serán designados de acuerdo al procedimiento que se señale en el Estatuto Orgánico.

...

...

**Artículo 9.** La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades indelegables:

I. a XIII. ...

XIV. Aprobar las normas y bases para la cancelación de adeudos a favor del Instituto y con su cargo a terceros, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando lo conducente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la **Secretaría de Desarrollo Social;** y

XV. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 73 de Ley de Premios, Estímulos y Recompensas, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 73.** Este premio se tramitará en la **Secretaría de Desarrollo Social**, por conducto del Consejo de Premiación, que presidirá el titular de dicho ramo y que lo integrará junto con representantes de las Secretarías de Gobernación, del Trabajo y Previsión Social y de **Educación Pública**, el director del Instituto Mexicano de la Juventud, más un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

#### **Transitorio**

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

Palacio de Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Luis Oliveros Usabiaga (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Juventud y de Gobernación, para dictamen.**

## LEY DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

«Iniciativa que reforma los artículos 6o. y 134 de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo de la diputada Flor de María Pedraza Aguilera, del Grupo Parlamentario del PAN

En el año 1925 fue creada la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro que en 1955 pasó a ser el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuyo objetivo es otorgar un esquema de seguridad social de calidad para la burocracia dependiente del Gobierno Federal y dentro de este esquema también se encuentra contemplada la seguridad social para prácticamente la totalidad de trabajadores estatales y municipales al servicio del Estado.

El específico tema de pensiones tiene como propósito que los trabajadores cuenten, al momento de su retiro, con recursos económicos que les permitan sostener un nivel de vida digno. El retiro con derecho a pensión se puede dar en los siguientes casos: invalidez, vejez o cesantía por edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste fallezca.

En México se contemplan diversos sistemas de pensiones que pueden ser públicos, privados y de tipo ocupacional o personal. Los sistemas públicos son ofrecidos por sistemas de seguridad social de los niveles Federal y Estatal, los ocupacionales se ofrecen por parte de algunas empresas públicas y privadas a sus trabajadores y los personales son aquellos en que los trabajadores se adhieren de manera voluntaria a través de algún intermediario financiero; pero los administrados por la Federación son los principales sistemas de pensiones por la población cubierta.

En el diseño de cualquier sistema de pensiones se consideran, desde la perspectiva de un trabajador, dos etapas: una de acumulación y otra de des acumulación. Durante la primera, el trabajador y/o empleador y/o de gobierno (en el caso de planes públicos), realizan contribuciones al sistema, generalmente de acuerdo a un determinado porcentaje del salario; durante la segunda etapa el trabajador y sus beneficiarios reciben una pensión. El principal objetivo de un plan de pensiones es que el trabajador en retiro alcance cierta tasa de reemplazo, que se define como el porcentaje que representa la pensión con respecto al último salario percibido.

En 1959 una reforma al artículo 123 constitucional incorpora el Apartado B que da origen al Sistema de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado y tras diversos cambios en su contenido la actual Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE) norma el funcionamiento de seguros de salud, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, cesantía en edad avanzada e indemnización global y riesgos del trabajo, además de ofrecer servicios turísticos y culturales.

En sistema de pensiones del ISSSTE, en el que actualmente 1.9 millones de trabajadores cotizan al sistema de pensiones y 0.3 millones son pensionados o jubilados, por consiguiente hay 7 trabajadores en activo por pensionados o jubilado.

Actualmente existen los siguientes tipos de pensión en el ISSSTE:

- a) Por jubilación;
- b) Por retiro por edad y tiempo de servicios;
- c) Por invalidez;
- d) Por riesgos de trabajo;
- e) Por cesantía en edad avanzada; y
- f) Por caso de muerte (viudez, concubinato, orfandad y ascendencia).

Esta última contempla que a la muerte de un trabajador, cualquiera que sea su edad, que hubiere cotizado en el ISSSTE por más de 15 años; o bien, acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo 10 años de cotización. Así como la muerte de un pensionado por jubilación, por retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada o invalidez, de acuerdo a lo establecido en el art. 73 de la Ley del ISSSTE.

En el caso específico de pensión por orfandad la prestación económica y médica será otorgada a cada uno de los hijos menores de 18 años y hasta los 25 años siempre y cuando se encuentren estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional y no se encuentren trabajando. La pensión del huérfano será igual al 20 por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer. Si el huérfano lo es de padre y madre a la vez, se le otorgará, en las mismas

condiciones, una pensión igual al 30 por ciento de la misma base. Si al iniciarse el pago de la pensión, el huérfano lo fuera de padre o madre y posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión aumentará del 20 por ciento al 30 por ciento de la base señalada, a partir de la fecha de muerte del ascendiente. En caso de que no existan beneficiarios con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del pensionado fallecido, por una cantidad igual al 20 por ciento de la pensión que gozaba el asegurado al fallecer.

La circunstancia bajo la cual un huérfano pierde a alguno de sus progenitores en muchos aspectos es de especial impacto para la familia, pero el factor económico es de central interés, pues el fallecimiento de uno de los sostenes de la familia representa el inicio de un periodo de crisis por la reducción de los ingresos monetarios para mantener a los integrantes de una familia.

El artículo 134 de la Ley General del ISSSTE imposibilita al pensionado por orfandad a llevar a cabo una actividad económicamente productiva, ya que se contempla que: “tendrán derecho los hijos del (la) pensionista fallecido (a) menores de 18 años y hasta 25, siempre y cuando estén realizando estudios de nivel medio superior o superior en planteles oficiales o reconocidos y carezcan de trabajo remunerado, o sin importar la edad si están incapacitados para trabajar”.

El sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social no contempla disposición similar que evite a sus pensionados por orfandad tener un trabajo remunerado y formal, motivo por el cual resulta desconcertante que los beneficiarios que se encuentran adscritos al sistema de pensiones del ISSSTE no accedan al mundo laboral por el candado que les pone el artículo 134.

Primeramente se contempla que el beneficiado por orfandad solamente recibirá el 20 por ciento del último salario bruto de trabajador y en ocasiones extraordinarias el 30 por ciento, monto que no otorga los recursos necesarios para otorgar una vida sin restricciones de artículos, bienes y servicios de primera necesidad; tomemos como ejemplo que algunos profesores de primaria ganan un aproximado mensual de \$6,000.00 mensuales, por lo tanto al huérfano le será pagado un total de \$1,200.00, una cantidad ridícula para solventar sus necesidades.

Derivado de la imposibilidad de obtener un empleo formal, donde el beneficiario de la pensión pagaría los impuestos

que requiere la ley como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) que se les cobra a este tipo de trabajadores, y ante el constante aumento de los costos de productos y servicios en varias regiones del país, es prácticamente inevitable que el beneficiario se emplee en un trabajo del sector informal, donde actualmente participan más de 28 millones de personas en todo el país, cuestión que ha afectado año con año y cada vez con mayor agravio a las políticas de recaudación fiscal de manera histórica en México.

Contar con una fuente sustancial de ingresos es indispensable para cualquier mexicano y los pensionados por orfandad no pueden ser despojados de este recurso por la situación especial en la que se encuentran. Privar del ingreso que genera la pensión por el hecho de trabajar de manera activa y formal es injusto para cualquier joven que continúe con sus estudios. Quienes, ante la imposibilidad de encontrarse ocupados de manera legal, se incorporan al sector informal que ya representa el 28.48 por ciento de la población económicamente activa, según los indicadores oportunos de ocupación y empleo correspondientes a julio de 2013 elaborados por el INEGI.

El hecho de que un pensionado por orfandad pueda ser parte de las cifras del empleo formal ayudaría a contrarrestar la anterior situación sin impactar de manera negativa en su formación académica, siempre y cuando su trabajo cuente con los requisitos necesarios para no truncar o perjudicar un correcto historial de estudios de educación media superior y superior.

Por lo anteriormente expuesto, en mi calidad de Diputada Federal, con fundamento en los artículos 71 fracción II, 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64 y 179 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma el inciso c) de la fracción XII del artículo 6 y el artículo 134, ambos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

**Único.** Se reforma el inciso c) de la fracción XII del artículo 6 y el artículo 134, ambos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 6. ...**

I. a XI. ...

XII. Familiares derechohabientes a:

a) y b)...

**c) Los hijos del trabajador o pensionado mayores de dieciocho años, cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen, lo que se comprobará mediante certificado médico, expedido por el instituto y por los medios legales procedentes; o hasta la edad de veinticinco años, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio superior o superior, de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos.**

d)...

1) y 2)...

XIII. a XXIX. ...

**Artículo 134. Si el pensionado por orfandad llegare a los dieciocho años y no pudiere mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera o discapacidad por deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, el pago de la Pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación, previa comprobación anual mediante dictamen médico emitido por el propio instituto para efecto de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo continuarán disfrutando de la pensión los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio superior o superior en planteles oficiales o reconocidos.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2013.—  
Diputada Flor de María Pedraza Aguilera (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Seguridad Social, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.**

LEY GENERAL DE PRESTACION DE  
SERVICIOS PARA LA ATENCION, CUIDADO  
Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL -  
LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

«Iniciativa que reforma los artículos 62 y 63 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; y 16 de la Ley de Asistencia Social, a cargo del diputado Genaro Carreño Muro, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Martha Leticia Sosa Govea y Genaro Carreño Muro, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de las Leyes General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; y de Asistencia Social, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Es un hecho que ha habido avances en la legislación y acciones a favor de los derechos de las niñas y los niños, desafortunadamente persiste el trato injusto y la violación de los derechos de los menores de edad. Lamentablemente, cada día son más los menores que sufren violaciones a sus derechos fundamentales, aumenta el número de niños y niñas abandonados a su suerte, de niños en la calle, sin acceso a la educación, a la salud y, lo más grave, carentes de una familia.

Esta situación ha motivado la reflexión de diversos actores relacionados con la defensa y cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de seguir trabajando con el fin de lograr que los niños gocen plenamente del respeto a sus derechos y de los beneficios propios de su edad, así como para que se les proteja de su natural vulnerabilidad.

Siempre ha permeado el consenso general respecto de que las personas o grupos vulnerables, y en especial las niñas y los niños, merecen una protección específica de acuerdo a sus necesidades y condición, por lo que es necesario impulsar la modificación o la creación de normas jurídicas,

que por una parte, reafirmen las normas básicas ya existentes, y por la otra, las complementen, las reorienten, y adapten para atender las necesidades del grupo de que se trate.

Desafortunadamente, es común que no se tomen las acciones necesarias e inmediatas cuando se han detectado deficiencias u omisiones en el marco legal existente, o en su caso, en las políticas públicas instrumentadas. Un ejemplo de ello son los centros de atención o las instituciones de asistencia social que atienden a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o afectados por cualquiera de los motivos previstos en fracción I del artículo cuarto de la Ley de Asistencia Social.

Ciertamente se han presentado avances importantes en el fortalecimiento del marco legal en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes. Entre los relevantes se encuentra la expedición de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y la reforma del artículo 4o. y 73 constitucionales que incorpora el principio del interés superior de la niñez a la Carta Magna y faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios en materia de derechos de niños y de adolescentes.

Sin embargo, se debe reconocer que estas acciones legislativas fueron motivadas principalmente por la constante violación de los derechos humanos de los menores de edad que se presenta en todos los ámbitos; y por las condiciones en las que son atendidos en los centros, estancias, guarderías o instituciones de asistencia en las que llegan por que no tienen hogar, o en su caso, porque sus padres tienen que hacer uso de los servicios que ahí prestan porque necesitan salir a trabajar y no cuentan con personas de confianza a quien confiarles su cuidado.

La reforma constitucional abre la puerta para que el Congreso expida una Ley General para sentar las bases de concurrencia y colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno para proteger y hacer efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes, y de la cual actualmente ya existe una iniciativa presentada en la Cámara de Diputados.

Por otro lado, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral e Infantil, surgió con el propósito de regular la operación de las estancias y evitar otra tragedia como la ocurrida el 5 de junio

de 2009 en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora, donde murieron 49 menores.

Este ordenamiento prevé estrictas medidas de protección civil para el funcionamiento de dichos centros y dispone la creación de un registro nacional de estancias infantiles, para facilitar la supervisión sobre esos establecimientos.

También establece el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, el Cuidado y el Desarrollo Integral Infantil, como entidad responsable de dirigir las políticas públicas en la materia y estructurar los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, así como de los sectores social y privado, para ofrecer una mejor atención a los menores.

En la expedición de esta nueva ley tuvieron mucho que ver las acciones realizadas por las organizaciones sociales, principalmente el actuar de los padres de los niños fallecidos en la guardería ABC. Su lucha se cristalizó en una nueva ley que refleja la exigencia de estancias más seguras para los niños y las niñas mexicanos.

Es justo que las organizaciones e instituciones que trabajan día a día por atender y proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes que son sujetos de asistencia social, reciban apoyo y recursos públicos para un mejor desempeño de su importante y noble labor, previo cumplimiento de lo previsto en la ley.

La Ley de Asistencia Social establece en el inciso c) del artículo 51 como un derecho de las instituciones privadas de asistencia social “acceder a los recursos públicos destinados a la asistencia social, en los términos y las modalidades que fijen las autoridades correspondientes y conforme al programa nacional de asistencia social;”

Al respecto, uno de los objetivos que busca la presente iniciativa es fortalecer los mecanismos previstos en la Ley de Asistencia Social para garantizar la coordinación y participación de las dependencias y entidades de los diferentes órdenes de gobierno, en la asignación de recursos para los programas de asistencia social y pueda concretarse de una mejor manera lo que ya prevé la Ley, el acceso a los recursos públicos en la materia por parte de las instituciones privadas de asistencia social.

Por otro lado, la iniciativa también busca adicionar fracciones a los artículos 62 y 63 de la Ley General de Presta-

ción de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, con el objeto de fortalecer las visitas de verificación administrativa a los centros de atención que efectúan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal; y fortalecer también los objetivos del programa integral de supervisión, acompañamiento, monitoreo y evaluación del funcionamiento de dichos centros.

Debemos reconocer que los avances son trascendentales y van en el camino deseado; no obstante, aún hay desafíos pendientes en materia de respeto y cumplimiento de los derechos de la infancia en México.

Los niños tienen el derecho a ser protegidos de toda forma de violencia, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su Artículo 19 que: “los Estados Parte deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un tutor o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.” En nuestro país, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ratifica este compromiso y establece la obligación de los tutores y el Estado de velar por el cumplimiento de este derecho en sus artículos 11 y 13, respectivamente.

Los convoco por ello a unir esfuerzos para construir un México que brinde condiciones óptimas para el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescentes.

Por lo expuesto y fundado someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Primero.** Se adicionan las fracciones III del artículo 62 y V del 63 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, para quedar como sigue:

#### Artículo 62. ...

I. Verificar el cumplimiento de los requisitos señalados por esta Ley y demás ordenamientos aplicables por parte de los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil,

II. Informar a la autoridad responsable de la detección oportuna de cualquier riesgo para la integridad física o psicológica de niñas y niños y solicitar su oportuna actuación; y

**III. Solicitar al o los responsables la corrección oportuna de cualquier riesgo para la integridad física o psicológica de niñas y niños.**

#### Artículo 63. ...

I. y II. ...

III. Evitar la discrecionalidad y la corrupción en la asignación de autorizaciones para prestar servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

IV. Garantizar la detección y corrección oportuna de cualquier riesgo para la integridad física o psicológica de niñas y niños; y

**V. Reforzar y actualizar los mecanismos de vigilancia, supervisión, acompañamiento, monitoreo y evaluación del funcionamiento de los centros de atención.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 16 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

#### Artículo 16. ...

**Asimismo, las dependencias y entidades federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán prever en sus respectivos presupuestos, los recursos que destinarán a las instituciones privadas de asistencia social que participan en los programas de la materia, de acuerdo a lo previsto en el inciso c) del artículo 51 de esta ley y demás ordenamientos aplicables.**

### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal tendrá un plazo de 90 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2013.— Diputados: Genaro Carreño Muro, Martha Leticia Sosa Govea (rúbricas).»

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

---

#### CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Enrique Alejandro Flores Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Enrique Alejandro Flores Flores, diputado federal de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en términos de la fracción III del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo con el siguiente

#### Objeto

La presente iniciativa tiene como propósito la unificación del criterio técnico-legislativo respecto de la regla general de delitos y supuestos por los que son procedentes los beneficios de conmutación, sustitución, condena condicional o libertad preparatoria, para dar coherencia al régimen penal federal, particularmente, el aplicable a los denominados “delitos fiscales” cuya regulación vigente muestra diferencias notables con la normatividad de carácter general o común y con ello, fortalecer el principio de legalidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se establece la posibilidad de hacer efectiva la reparación del daño a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procedente de sentencia condenatoria firme y como una forma de aplicación de la sanción impuesta.

#### Exposición de Motivos

En principio, es menester tener presente que si bien el Código Penal Federal (CPF) tiene por objeto tipificar las conductas ilícitas de las personas en el orden federal y establecer las consecuencias jurídicas respectivas, así como el procedimiento y órganos estatales para la aplicación de las penas; existen otros ilícitos contemplados en leyes de distinta naturaleza que han dado lugar a los llamados “delitos especiales”, entre ellos, los “fiscales” previstos en diversas leyes tributarias como el Código Fiscal de la Federación (CFF).

El delito fiscal puede definirse como aquel ilícito a través del cual se defrauda a la hacienda pública; entendiéndose por “defraudar” la conducta omisiva del obligado respecto a informar determinados ingresos tributarios y consecuentemente, dejar de enterar o ingresar la cuota correspondiente a las arcas públicas.

El incumplimiento a las obligaciones fiscales puede dar lugar a dos tipos de ilícitos, por un lado, las infracciones administrativas sancionadas con multa por la administración tributaria; y por otro, los delitos fiscales sancionados por la autoridad judicial, cuyo objeto primordial es brindar una mayor protección a la hacienda pública mediante la prohibición y sanción ejemplar de algunos incumplimientos fiscales que se consideran de mayor entidad.

El CFF establece cuáles incumplimientos constituyen infracciones y cuáles serán considerados delitos fiscales, señalando en cada caso las sanciones a las que se harán acreedores los responsables. De acuerdo a dicho ordenamiento, serán **infracciones** administrativas, entre otras, las siguientes:

- a) Las relacionadas con el Registro Federal de Contribuyentes, como son por ejemplo, no solicitar la inscripción cuando exista obligación legal o hacerlo extemporáneamente; no presentar los avisos al registro o hacerlo extemporáneamente; y señalar como domicilio fiscal un lugar distinto del que corresponda legalmente (artículo 79);
- b) Las relacionadas con la obligación del pago de contribuciones, con la presentación de declaraciones, con las solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias, como son por ejemplo, dejar de presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales,

no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos con errores o incompletos; no cumplir los requerimientos de las autoridades fiscales o cumplirlos fuera de los plazos legales; no pagar las contribuciones dentro del plazo legal, cuando se trate de contribuciones que no sean determinables por los contribuyentes, salvo cuando el pago se efectúe espontáneamente; así como no presentar el aviso de cambio de domicilio o presentarlo fuera de los plazos legales (artículo 81);

c) Las relacionadas con la contabilidad, como son omitir llevarla o hacerlo en forma distinta a la prevista legalmente; no llevar algún libro o registro especial a que obliguen las leyes fiscales; no hacer los asientos correspondientes a las operaciones efectuadas; hacerlos incompletos, inexactos o fuera de los plazos respectivos; no conservar la contabilidad a disposición de las autoridades por el plazo que establezcan las disposiciones fiscales; así como no expedir o no entregar comprobante de sus actividades, cuando las disposiciones fiscales lo establezcan, o expedirlos sin requisitos fiscales (artículo 83);

d) Las de entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, por ejemplo, pagar en efectivo o abonar en cuenta distinta a la del beneficiario un cheque que tenga inserta la expresión para abono en cuenta; procesar incorrectamente las declaraciones de pago de contribuciones que reciban; no proporcionar la información relativa a depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones solicitada por las autoridades fiscales; así como no expedir los estados de cuenta (artículo 84-A);

e) Las cometidas por usuarios de servicios públicos y cuentahabientes de instituciones de crédito, por ejemplo, la omisión total o parcial de la obligación de proporcionar la información relativa a su nombre, denominación o razón social, domicilio, clave del registro federal de contribuyentes, que les soliciten los prestadores de servicios y las instituciones de crédito, así como proporcionar datos incorrectos o falsos (artículo 84-C);

f) Las relacionadas con la facultad comprobatoria del fisco, como son oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal, no suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; ni proporcionar la contabilidad o parte de ella; no conservar la contabilidad o parte de ella, no suministrar los datos e

informes sobre clientes y proveedores que legalmente exijan las autoridades fiscales, divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva (artículo 85);

g) Las de funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, no exigir el pago total de las contribuciones y sus accesorios; asentar falsamente que se ha dado cumplimiento a las disposiciones fiscales o que se practicaron visitas en el domicilio fiscal o incluir en las actas relativos datos falsos; exigir una prestación que no esté prevista en las disposiciones fiscales; así como divulgar, hacer uso personal o indebido de la información confidencial proporcionada por terceros independientes que afecte su posición competitiva (artículo 87).

Como se observa, las infracciones fiscales se encuentran dispersas en distintas disposiciones y serán sancionadas con multa por distintos importes.

El CFF establece las conductas que serán considerados delitos fiscales, como son:

a) Encubrimiento, en el cual incurre quien, sin previo acuerdo y sin haber participado en él, después de la ejecución del delito y con ánimo de lucro adquiera, reciba, traslade u oculte el objeto del delito a sabiendas de que provenía de éste, o si de acuerdo con las circunstancias debía presumir su ilegítima procedencia, o ayude a otro a los mismos fines; así como aquel que ayude en cualquier forma al inculcado a eludir las investigaciones de la autoridad o a sustraerse de la acción de ésta, u oculte, altere, destruya o haga desaparecer las huellas, pruebas o instrumentos del delito o asegure para el inculcado el objeto o provecho del mismo (artículo 96);

b) Tentativa, la cual es punible cuando la resolución de cometer un hecho delictivo se traduce en un principio de ejecución o en la realización total de los actos que debieran producirlo, si la interrupción de estos o la no producción del resultado se debe a causas ajenas a la voluntad del agente (artículo 98);

c) Contrabando, que comete quien introduce al país o extrae de él mercancías omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse; o lo hace sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito; o se trata de

bienes de importación o exportación prohibida (artículo 102);

d) Defraudación fiscal, que lo comete quien con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal (artículo 108);

e) Asimilados a la defraudación fiscal, como son consignar en las declaraciones que presente para los efectos fiscales, deducciones falsas o ingresos acumulables menores a los realmente obtenidos o determinados conforme a las leyes; omitir enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado; beneficiarse sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal; simular uno o más actos o contratos obteniendo un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal; o bien, omitir presentar por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente (artículo 109);

f) Relativos al Registro Federal de Contribuyentes, como son aquellos que comete quien omita solicitar su inscripción o la de un tercero en el registro federal de contribuyentes por más de un año contado a partir de la fecha en que debió hacerlo; rinda con falsedad al citado registro, los datos, informes o avisos a que se encuentra obligado; use intencionalmente más de una clave del Registro Federal de Contribuyentes; o bien, desocupe el local donde tenga su domicilio fiscal, sin presentar el aviso de cambio de domicilio (artículo 110);

g) Relativos a declaraciones, contabilidad y documentación como son el registro de operaciones contables, fiscales o sociales en dos o más libros o en dos o más sistemas de contabilidad con diferentes contenidos; ocultar, alterar o destruir, total o parcialmente los sistemas y registros contables, así como la documentación relativa a los asientos respectivos, que conforme a las leyes fiscales esté obligado a llevar; así como determinar pérdidas con falsedad (artículo 111).

Como se aprecia, la principal diferencia entre los delitos fiscales y las infracciones administrativas radica en la existencia del denominado elemento subjetivo en los delitos, consistente en la actuación del sujeto obligado tendente a evitar el pago.

El delito fiscal entonces, exige la existencia una conducta intencional y deliberadamente dirigida a defraudar a la hacienda pública, de ahí que implica el conocimiento por parte del obligado de la existencia de un deber de ingreso tributario y la omisión de cumplirlo.

Lógicamente, al tratarse de delitos cometidos en agravio de la Federación, corresponde a los juzgados penales del orden federal instruir estos procedimientos e imponer, en su caso, las penas correspondientes.

Dada la especialidad de esta clase de ilícitos, algunos doctrinarios sostienen la existencia de un “derecho penal fiscal o tributario”, cuyo objeto es la imposición de sanciones ejemplares a esta clase de delitos, con el fin proteger el interés económico del Estado, y que incluso, constituye una rama autónoma del derecho punitivo dadas la especificidad de sus normas dispersas en diversas leyes tributarias, siendo la más importante de ellas, sin duda alguna, el CFF.

Al respecto, Emilio Margáin Manautou señaló que “mucho se ha discutido sobre si el derecho penal es uno solo o si debemos hablar de un derecho penal tributario, autónomo del derecho penal común. Sobre esto se coincide con aquellos que sostienen que el derecho penal es uno, por cuanto que sus principios generales sobre los hechos a sancionar son comunes: penar todo acto o hecho contrario a la ley”.<sup>1</sup>

Efectivamente, más que constituir una rama autónoma del derecho penal, la normativa aplicable a esta clase de delitos pone de relieve la existencia de reglas comunes a todos los ilícitos penales y otras de carácter particular que sólo rigen para los delitos fiscales, mismas que no obstante su carácter especial, no pueden ser arbitrarias, irracionales o injustas, sino en todo caso, justificarse en la naturaleza especial de los delitos fiscales.

Así lo pone de manifiesto el artículo 6 del Código Penal Federal al señalar “cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general”.

En ese tenor, las normas del Código Penal Federal constituyen la regla general o tronco común aplicable a cualquier tipo de ilícito; en tanto que las leyes tributarias contienen

las disposiciones particulares únicamente aplicables a los delitos fiscales, que deben justificarse en la especial naturaleza de esos ilícitos.

Esto es así, ya que el derecho –y la rama penal no es la excepción– constituye una unidad, un sistema que debe tener coherencia y congruencia, de ahí que las normas que lo integran no deben ser contradictorias o ilógicas sino complementarias. Máxime en el derecho punitivo, en el que sus principios nutren cada una de las “ramas” que lo integran, como es el derecho penal fiscal o tributario.

Sobre esas normas particulares o especiales aplicables a los delitos fiscales, Margarita Lomelí Cerezo<sup>2</sup> destaca las siguientes:

1. En el derecho penal tributario se prevé la reparación civil y la delictual; en cambio, el derecho penal común sólo se regula la delictual, pues cuando hay lugar a la reparación del daño, ésta se gradúa o determina conforme al derecho privado;
2. El derecho penal tributario no sólo sanciona hechos delictivos, sino también hechos u omisiones no delictivos; en cambio, el derecho penal común sólo sanciona hechos delictuosos;
3. El derecho penal tributario sanciona tanto a las personas físicas como a las personas morales; en cambio, el derecho penal común sólo a las personas físicas;
4. El derecho penal tributario imputa responsabilidad al incapaz y lo sanciona con penas pecuniarias; en cambio, para el derecho penal común el incapaz no es responsable;
5. El derecho penal tributario puede sancionar a personas que no intervienen en la relación jurídica tributaria, como son los agentes de control; en cambio, el derecho penal común sólo puede sancionar a los que intervienen en la comisión del delito y a quienes los encubren;
6. En el derecho penal tributario, tratándose del delito, el dolo se presume salvo prueba plena en contrario; en cambio, para el derecho penal común, el dolo no se presume sino que debe acreditarse plenamente;
7. El derecho penal tributario a veces sólo tiende a obtener la reparación del daño; en cambio, el derecho pe-

nal común, pretende principalmente el castigo corporal y, secundariamente, la reparación del daño.

La presente iniciativa se relaciona precisamente con una de estas normas particulares aplicables a los delitos fiscales, misma que según se expone enseguida, se considera injustificada e incongruente con los principios que rigen el sistema penal mexicano, de ahí que se estima necesaria su modificación.

Dicha norma es la referente a la **imposibilidad de obtener beneficios sustitutivos de la pena de prisión respecto de ciertos delitos fiscales.**

Para la debida comprensión de la propuesta, es menester tener presente que la pena impuesta por la comisión de un delito es susceptible que sea sustituida por una pena distinta cuando se reúnen ciertos requisitos.

En este caso, **no se trata de un beneficio procedimental ni una forma de extinción de la responsabilidad penal o de la sanción, de ahí que su otorgamiento no se traduce en impunidad**, pues precisamente, la pena es la base y fundamento de su procedencia, dentro de los límites (términos y condiciones) fijados por la ley. Así se pronuncia la tesis de jurisprudencia de rubro **beneficios penales. Acogerse a ellos implica el consentimiento expreso de la sentencia condenatoria.**<sup>3</sup>

El CPF en su Capítulo VI denominado “Substitución y conmutación de sanciones” establece las reglas generales aplicables al común de los ilícitos para ese efecto, al señalar lo siguiente:

**Artículo 70.** La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años;
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o
- III. Por multa, si la prisión no excede de dos años.

La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio. Tampoco se aplicará a

quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código.

En ese tenor, por regla general, están excluidos del acceso a los beneficios sustitutivos de la condena de prisión, por un lado, los que ya fueron condenados con anterioridad por delito doloso que se persigue de oficio; y por otro, aquellos que reos sancionados por alguno de los delitos previstos en el artículo 85, fracción I del CPF.

El artículo 85 en su fracción I a que hace referencia el párrafo último del precepto transcrito, establece textualmente lo siguiente:

**Artículo 85.** No se concederá la libertad preparatoria a:

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este Código que a continuación se señalan:

a) Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis, párrafo tercero;

b) Contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; y para la modalidad de transportación, si cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 84 y 90, fracción I, inciso c), para lo cual deberán ser primodelinquentes, a pesar de no hallarse en los tres supuestos señalados en la excepción general de este inciso;

c) Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 203 y 203 bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

d) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

e) Homicidio, previsto en los artículos 315, 315 Bis y 320;

f) Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter.

g) Comercialización de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;

h) Robo de vehículo, previsto en el artículo 376 Bis;

i) Robo, previsto en los artículos 371, último párrafo; 372; 381, fracciones VII, VIII, IX, X, XI y XV; y 381 Bis;

j) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;

k) Los previstos y sancionados en los artículos 112 Bis, 112 Ter, 112 Quáter y 112 Quintus de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando quien lo cometa forme parte de una asociación, banda o pandilla en los términos del artículo 164, o 164 Bis, o

l) Los previstos y sancionados en los artículos 432, 433, 434 y 435 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuando quien lo cometa forme parte de una asociación, banda o pandilla en los términos del artículo 164 o 164 Bis.

...”

Del análisis concatenado de los artículos 70 y 85 del CPF, se aprecia que el legislador federal estimó conveniente establecer **dos tipos de exclusiones**; por un lado, tratándose de los delitos en los que el reo **no tendrá acceso a la libertad preparatoria**; y por otro, los ilícitos en los que **no será procedente el otorgamiento de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión**.

Es evidente que el primero de los catálogos es más amplio que el segundo, pues los delitos excluidos de la libertad preparatoria están señalados en las tres fracciones del artículo 85 del CPF, en tanto que los ilícitos excluidos de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión, sólo son aquellos previstos en la primera de esas fracciones.

Conviene destacar que para efectuar esta distinción, el legislador federal no consideró el catálogo de delitos calificados como “graves”, mismos que están identificados en el artículo 194 del propio CPF; precepto que contiene tanto delitos de carácter común como los especiales, entre ellos, los fiscales (Contrabando y defraudación, y sus equiparables).

Lo anterior, pone de manifiesto que el criterio seguido por el legislador federal al establecer estos catálogos, tanto de los delitos excluidos de la libertad preparatoria y de los beneficios de sustitución de pena de prisión, **no fue el de atender a la gravedad de la conducta.**

En efecto, si el propósito legal hubiera sido excluir de esos beneficios a los que cometieron y fueron sancionados por delitos “graves”, habría bastado remitir al catálogo de ilícitos previstos en el citado artículo 194 del CPF.

Por consiguiente, al establecer dos catálogos diferentes de aquel previsto en el artículo 194 (delitos graves), y partiendo del principio jurídico del legislador lógico y racional, debe concluirse entonces que el legislador **pretendió negar el acceso a los beneficios de libertad preparatoria y los sustitutivos de la pena de prisión, bajo una óptica o criterio diferente, esto es, sin importar si estaban calificados como graves.**

Ahora bien, un análisis detenido y concatenado de los artículos 70 y 90 del CPF (el primero de ellos en relación con los numerales 51 y 52 del mismo ordenamiento), permiten concluir que en el caso específico del catálogo de los delitos excluidos de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión, **el legislador federal tuvo como propósito negar el acceso a esos beneficios en función, particularmente, de penalidad impuesta, esto es, del número de años en prisión determinados en la sentencia definitiva.**

Esto es así, ya que el primero, de los numerales (artículo 70), establece que la prisión podrá ser sustituida cuando el delito se hubiere sancionado con pena de prisión menor a cuatro años.

En efecto, dicho precepto determina que la pena de prisión podrá ser sustituida por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años (fracción I); por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años (fracción II), o por multa, si la prisión no excede de dos años (fracción III).

Como se aprecia, la base para el otorgamiento de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión se hace consistir en la penalidad impuesta; advirtiéndose que sólo se permite respecto de delitos sancionados con una **pena de prisión menor a cuatro años.**

Cierto es que existen otro tipo de requisitos fijados por el legislador para determinar la procedencia o no del otorgamiento de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión; empero, se considera que éstos **no son de carácter fundamental, pues dada su naturaleza tienen por objeto guiar u orientar el criterio o “discrecionalidad” del juzgador,** a fin de determinar si debe o no otorgarse la sustitución de la condena de prisión.

Así lo pone de relieve el último párrafo del artículo 70 del CPF, al señalar “La sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio”. Como se aprecia, estos elementos ponen de manifiesto, en su caso, la reincidencia o peligrosidad del reo que en todo caso, debe conducir al juzgador a negar el beneficio.

También así lo confirma el primer párrafo del artículo 70 del CPF, al señalar “la prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52...”, siendo el caso que dichos numerales establecen las llamadas “circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente” que deberán observar los jueces y tribunales al aplicar la sanciones, como son, entre otros:

- I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;
- II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;
- IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito;
- V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

La conclusión en el sentido de que la base objetiva para el otorgamiento del beneficio de sustitución de pena de prisión, se hace consistir fundamentalmente, en la penalidad impuesta (años de prisión), se confirma con lo previsto en el numeral 90 del CPF, según el cual, para el otorgamiento y disfrute de los beneficios de la **condena condicional**, el juez o tribunal considerará, entre otros aspectos: “que la condena se refiera a pena de prisión que no exceda de cuatro años; que el sentenciado no sea reincidente por delito doloso, haya evidenciado buena conducta antes y después del hecho punible y que la condena no se refiera a alguno de los delitos señalados en la fracción I del artículo 85 de este Código; y que por sus antecedentes personales o modo honesto de vivir, así como por la naturaleza, modalidades y móviles del delito, se presuma que el sentenciado no volverá a delinquir”.

Por consiguiente, debe concluirse que los ilícitos penales que el legislador federal buscó excluir de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión, **son aquellos que sean sancionados con una penalidad mínima (hasta cuatro años de prisión)** y no tanto a la calificación que la ley haga del delito como “no grave”.

Así se desprende con claridad de la tesis de jurisprudencia aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

**Sustitución de la pena de prisión. Los beneficios establecidos en el artículo 70 del código penal federal pueden aplicarse indistintamente por el juzgador, siempre y cuando la pena no exceda de la prevista en los supuestos contenidos en ese precepto y se satisfagan los requisitos que establecen las demás prevenciones especiales.** De lo previsto en el mencionado precepto, en el sentido de que la prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 del propio Código Penal Federal, por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, **cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años; por tratamiento en libertad, si la prisión no ex-**

**cede de tres años; o por multa, si la prisión no excede de dos años**, se advierte que en dicho artículo se refleja la premisa esencial del sistema penal mexicano, consagrada en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en lograr una verdadera readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacidad y la educación, al establecer la figura de la sustitución de la pena privativa de libertad, por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, por tratamiento en libertad, o bien, por multa. En consecuencia, los beneficios sustitutivos de la pena de prisión pueden aplicarse en forma indistinta, por el juzgador, **siempre y cuando la pena privativa de la libertad no exceda de la prevista en los supuestos que establezca el propio artículo 70, armónicamente interpretado con las demás prevenciones especiales relativas a la institución de que se trata**, lo que significa que la sustitución no podrá aplicarse a quien anteriormente hubiere sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio, ni a quien sea condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 del citado código.

Contradicción de tesis 101/2002-PS. Entre las sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 26 de marzo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juventino V. Castro y Castro; en su ausencia hizo suyo el asunto José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

Tesis de jurisprudencia 21/2003. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de treinta de abril de dos mil tres.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Primera Sala. Junio de 2003. Página 136.

Ahora bien, para el caso de los delitos fiscales, el CFF, en tanto norma especial, establece en su artículo 101 una norma de carácter particular respecto de los ilícitos que están excluidos del otorgamiento de los beneficios de sustitución y conmutación de sanciones e inclusive, de cualquier otro tipo de beneficios previstos en la Ley penal, en los siguientes términos:

**Artículo 101. No procede la sustitución y conmutación de sanciones o cualquier otro beneficio a los sentenciados por delitos fiscales, cuando se trate de los**

**delitos previstos en los artículos 102 y 105**, fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II y III segundo párrafo del artículo 104; **108 y 109** cuando les correspondan las sanciones dispuestas en la fracción III del artículo 108, todos de este Código. En los demás casos, además de los requisitos señalados en el Código Penal aplicable en materia federal, será necesario comprobar que los adeudos fiscales están cubiertos o garantizados a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este precepto se advierte que respecto de los delitos fiscales no procede el otorgamiento de los beneficios en los siguientes supuestos:

**Contrabando y sus equiparados** que implique una suma superior a 876 mil 220 pesos o se trate de mercancías cuyo tráfico haya sido prohibido por el Ejecutivo federal, cuando el delito sea sancionado **con pena de prisión de tres a nueve años** (artículos 102 y 105, fracciones I a IV, en relación con las fracciones II y III del artículo 104); y

**Defraudación fiscal y sus equiparados** que implique una suma superior a 1 millón 832 mil 920 pesos, cuando el delito sea sancionado **con pena de prisión de tres a nueve años** (artículos 108 y 109, en relación con la fracción III del artículo 108).

*Contrario sensu*, en todos los demás casos, los condenados por delitos fiscales podrán tener acceso a los beneficios en términos de lo previsto en el CPF, siempre que además de cumplir los requisitos señalados en ese ordenamiento, compruebe “que los adeudos fiscales están cubiertos o garantizados a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, lo cual es coincidente con lo previsto en el propio Código Penal, habida cuenta que en su artículo 76 dispone que para la procedencia de la substitución y la conmutación “se exigirá al condenado la reparación del daño o la garantía que señale el juez para asegurar su pago”, lo que se reitera en los artículos 84 y 90 del CPF cuando se especifican los requisitos para acceder a los beneficios de “libertad preparatoria o anticipada” y “condena condicional”; pues dichos preceptos también prevén que el reo debe necesariamente reparar o garantizar debidamente el daño causado, en la forma, medidas y términos que se le fijen para tal efecto.

Esta norma de exclusión a los beneficios de libertad anticipada y substitución de pena de prisión, **se considera des-**

**proporcionada e injustificada, esto en razón de que excluye de tales beneficios a los responsables de delitos fiscales que son sancionados no sólo con penas superiores a los cuatro años, sino también a quienes fueren condenados a sanciones de tres días y cuatro años.**

Pudiera alegarse que ello obedece a que se trata de delitos considerados como “graves” en términos del artículo 194, fracción VI, numerales 1 y 2, del CPF; empero, ya se explicó, la ratio legis para la exclusión a estos beneficios no radica en esa calificación o carácter de “grave” del ilícito, sino fundamentalmente, en la penalidad impuesta.

Dicho en breve, es principio del derecho punitivo que el otorgamiento de los beneficios sustitutivos de la pena de prisión aplique para aquellos delitos sancionados con una penalidad mínima (hasta 4 años de prisión), en los que además, el reo no tenga el carácter de reincidente o haya sido condenado por delito doloso y tenga mínima peligrosidad.

Por ello, se estima que **la norma del artículo 101 del CFF es excesiva y desproporcionada**, al excluir sin mayor justificación o razonamiento de los beneficios de libertad preparatoria y substitución de la pena de prisión, a aquellos reos sancionados por delitos fiscales –que si bien son considerados “graves”– sean sancionados con una penalidad de hasta cuatro años de prisión.

En este punto, conviene recordar que, como quedó apuntado, las normas especiales que emita el legislador respecto de determinados delitos, tienen cabida siempre que no resultan contrarias a los principios del derecho punitivo que garantiza el texto constitucional, so pena de resultar inconstitucionales y por consiguiente, inválidas e ineficaces.

Los principios del derecho penal constituyen un límite a la facultad punitiva del Estado (*ius puniendi*); pues sin ellos, la autoridad gozaría de facultades ilimitadas, en perjuicio de los derechos de los gobernados.

Luego, el estado de derecho se edifica en principios y valores que garantizan los derechos fundamentales y las garantías de seguridad a sus miembros; y al mismo tiempo, le conceden al Estado la posibilidad de proteger y resguardar los intereses de la colectividad.

Los principios del derecho penal son de origen político y jurídico; y de acuerdo a su naturaleza, pueden clasificarse en tres grupos:

1. Principios relativos a la función protectora del Estado, dentro de los cuales encontramos los principios que limitan la actuación del Estado y el alcance de dicha atribución:

a) Principio de mínima intervención: el derecho penal protege bienes jurídicos e interviene en lesiones graves a estos;

b) Principio de subsidiariedad: interviene cuando las demás ramas del derecho han fallado o no son suficientes;

c) Principio de proporcionalidad de las penas: la pena debe ser acorde al delito sin exagerar y debe ser medida en base a la importancia social del hecho.

2. Principios relativos a la forma y aplicación de la norma penal, que establecen límites al Estado respecto a la forma de plasmar la norma penal:

a) Principio de legalidad: el delito y la pena deben estar en una ley de forma escrita, estricta, cierta y abstracta. (*nullum crime, nullum poena sine lege previa*);

b) Principio de prohibición de retroactividad de la ley y de ultra actividad: la ley sólo regirá para los actos futuros a no ser que sea en beneficio del reo;

c) Principio de especialidad y principio de *non bis in idem*: una persona no podrá ser juzgada dos veces por el mismo acto (la misma circunstancia en el mismo lugar en el mismo momento, pero sí por el mismo ilícito);

3. Principios que se desprenden del concepto de culpabilidad: Se imponen al legislador y al juzgador al momento de aplicar la norma penal:

a) Principio de culpabilidad: la culpabilidad es el criterio para determinar la responsabilidad de un individuo, por tanto no hay pena si no hay posibilidad de reproche;

b) Principio del derecho penal del acto: se sanciona el acto no así la personalidad del sujeto;

c) Principio de las penas trascendentales: la pena es personal, no puede ser transferida en ningún momento por ninguna circunstancia;

d) Principio de presunción de inocencia: se presume la inocencia del individuo y quien acusa debe probar lo que denuncia;

e) Principio de imputabilidad, la persona debe ser consciente de sus actos (muy vinculado a la culpabilidad) y debe ser capaz de aceptar el reproche y la responsabilidad de sus actos; y

f) Principio de dolo o culpa: la acción fue con intención o por imprudencia (entra en atenuantes y agravantes porque delito es delito).

Para el tema que nos ocupa, cobra relevancia el principio de **proporcionalidad**, pues conforme a éste, el derecho penal, sea cual sea su rama de especialidad (fiscal, electoral, financiera, etcétera) **debe garantizar la imposición de una pena acorde al delito, sin que sea exagerada; y dicha pena debe ser medida en base a la importancia social del hecho.**

En el caso de la norma que se examina (artículo 101) es claro que la exclusión de los beneficios de libertad preparatoria y sustitución de la pena prisión no respeta el principio aludido, en tanto que en forma exagerada, superlativa y por lo mismo, desproporcionada, impide a los reos por delitos fiscales sancionados con prisión de tres y hasta cuatro años, acceder a esos beneficios que sí se otorgan a otro tipo de delinquentes.

Lo desproporcional e injusto del precepto de mérito, queda de manifiesto si se considera que mientras el beneficio de sustitución de la pena de prisión se niega a quien haya sido sancionado con una pena de prisión de tres o cuatro años, por omitir enterar a las autoridades fiscales, dentro del plazo que la ley establezca, las cantidades que por concepto de contribuciones hubiere retenido o recaudado (pago tardío de contribuciones); o a quien se beneficie sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal; o a quien omita presentar, por más de doce meses, la declaración de un ejercicio que exijan las leyes fiscales, dejando de pagar la contribución correspondiente (todos supuestos de fraude fiscal equiparado); sí se concede a aquel reo condenado por ejemplo, por el delito de privación ilegal de la libertad a otra persona (364 CPF); por incurrir en violencia familiar física o moral (artículo 343 bis CPF); o por abandono de menor o de cónyuge (artículo 336 CPF), siempre que la pena de prisión sea menor a cuatro años, lo cual es evidentemente ilógico, irracional y desproporcionado.

A la misma conclusión se llega si se considera que otro tipo de delitos fiscales sí tienen acceso a estos beneficios aun cuando la conducta ilícita pudiera estimarse de mayor “gravedad” a las enunciadas; ejemplo de ello son los delitos en que incurre quien altere o destruya los aparatos de control, sellos o marcas oficiales colocados con fines fiscales o impida que se logre el propósito para el que fueron colocados; altere o destruya las máquinas registradoras de operación de caja en las oficinas recaudadoras, o al que tenga en su poder marbetes o precintos sin haberlos adquirido legalmente o los enajene, sin estar autorizado para ello; o bien fabrique, falsifique, reproduzca, enajene gratuita u onerosamente, distribuya, comercialice, transfiera, transmita, obtenga, guarde, conserve, reciba en depósito, introduzca a territorio nacional, sustraiga, use, oculte, destruya, modifique, altere, manipule o posea dispositivos de seguridad, sin haberlos adquirido legalmente (artículo 113 CFF).

No obsta a lo anterior el hecho de que tanto el contrabando y la defraudación fiscal y sus equiparados, son delitos que atentan contra la hacienda pública, pues como ya se expuso, existen otros delitos fiscales, que también se comenten en detrimento del erario, que sí tienen acceso a esos beneficios; y además, **en todo caso, la debida tutela de los intereses del fisco se garantiza con la necesaria obligación de reparar el daño o garantizarlo puntualmente, como requisito o condición necesaria para acceder a los beneficios.**

Finalmente, debe tomarse en consideración que la reclusión de personas, por delitos fiscales sancionados con penas de hasta cuatro años, incide negativamente en las condiciones actuales del sistema penitenciario nacional, pues es un hecho conocido que los centros de reclusión en nuestro país se encuentran rebasados en su capacidad, amén de que su mantenimiento y operación, implica una erogación considerable para el Estado.

En ese tenor, en diversos foros se han pronunciado, casi de manera unánime, en que ante la sobrepoblación de estos centros causada por el exceso en la utilización de la prisión preventiva y de la prisión como pena; el rezago judicial y la insuficiencia de la capacidad instalada; en la medida de lo posible, se procure la reclusión únicamente de aquellos reos de media y alta peligrosidad; buscando mecanismos para permitir la liberación de aquellos calificados como de mínima peligrosidad o primo delincuentes, lo cual en modo alguno impide cumplir con los fines del derecho punitivo, pues existe la posibilidad de otorgar la sustitución de

condena de prisión por trabajos a favor de la comunidad, el tratamiento en libertad o la multa.

Lo anterior, es acorde a la doctrina contemporánea del derecho penitenciario, según el cual la pena de prisión debe reservarse para aquellas conductas que realmente entrañan suma gravedad y por consiguiente, debe emplearse como último recurso o mecanismo de castigo al delincuente.

Este hecho fue reconocido desde hace más de veinte años por la Organización de las Naciones Unidas; organismo internacional que ha venido impulsando la regulación e imposición de medidas alternativas de castigo a los delitos.<sup>4</sup>

Por ello, se estima que es necesario modificar el artículo 101 del CFF a efecto de establecer que tratándose de los delitos fiscales, sin importar su calificativo de graves o no, los beneficios de libertad preparatoria o anticipada, así como los relativos a la sustitución de la pena de prisión, sean objeto de análisis y en su caso, otorgamiento, en términos de la reglas previstas en el CPF; precisando en todo caso, una regla particular, justificada en la naturaleza de los estos delitos y el bien jurídico tutelado (hacienda pública) consistente en que en esta clase de delitos, será indispensable que el reo cubra -y no sólo garantice- la reparación del daño.

Acorde a la anterior argumentación, se propone reformar el numeral 101 del CFF para establecer que tratándose de los delitos fiscales, sin importar si se trata de “graves”, los beneficios de libertad preparatoria o anticipada, así como los relativos a la sustitución de la pena de prisión, serán objeto de análisis y en su caso, otorgamiento, en términos de las reglas generales previstas en el CPF; precisando en todo caso, una norma particular justificada en la naturaleza de estos delitos y el bien jurídico tutelado (hacienda pública), consistente en que en esta clase de delitos, será indispensable que el reo cubra -y no sólo garantice- la reparación del daño para acceder a dichos beneficios.

De la presente exposición de motivos se pueden presentar las siguientes conclusiones:

**Primera:** El tratamiento de los diferentes beneficios que el Código Penal Federal concede a los sentenciados por delitos federales, se encuadra en la **aplicación de la sanción impuesta**, porque no es un beneficio procedimental, ni mucho menos una forma de extinción de la responsabilidad penal, de la acción penal o de la sanción.

El juzgador que dicte una **sentencia condenatoria con pena de prisión** está obligado a otorgar el o los beneficios que procedan en términos del Código Penal Federal, lo que destaca que el beneficio a condenados a prisión por sentencia penal no se traduce en impunidad, pues la pena impuesta es base y fundamento para su procedencia, dentro de los límites fijados por la ley.

El Libro Primero del Código Penal Federal –que contiene la parte general de éste–, versa sobre la aplicación de la sanción impuesta y el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación es el precepto que niega la procedencia sin excepción alguna de los beneficios de sustitución, conmutación, condena condicional o libertad preparatoria, no obstante que los delitos que menciona el artículo 101, contemplados en los artículos 102 y 105 fracciones I a la IV, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II y III segundo párrafo del artículo 104; 108 y 109 cuando les correspondan las sanciones dispuestas en la fracción III del artículo 108, contienen delitos que tienen penas de prisión que harían procedentes tales beneficios porque no rebasan los cuatro años, y además, tampoco se trata de delitos incluidos en el artículo 85, precepto que al interpretarse en combinación con el segundo párrafo del artículo 70, ambos del Código Penal Federal, los exceptúan de estos beneficios.

**Segunda:** El tratamiento de los beneficios a condenados por delitos fiscales, se encuadra en lo dispuesto por el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación, que se ubica en el Capítulo De los Delitos Fiscales (que abarca los artículos 92 a 101 mencionado), que tiene reglas especiales de aplicación preferente sobre la parte general del Código Penal Federal, por lo que la reforma propuesta tiene aplicación y efectos directos, entre ellos, la homologación de las reglas establecidas en los Códigos Fiscal de la Federación y Penal Federal.

**Tercera:** La pena de prisión y la pena pecuniaria son materia de las sentencias condenatorias. La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño a que tiene derecho el ofendido, como lo señalan los artículos 29 y 30 bis del Código Penal Federal. El artículo 101 del Código Fiscal de la Federación, materia de esta propuesta de reforma, incorpora estos conceptos en su parte final, al señalar lo siguiente: “En los demás casos, además de los requisitos señalados en el Código Penal aplicable en materia federal, será necesario comprobar que los adeudos fiscales están cubiertos o garantizados a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

Es claro que los adeudos fiscales corresponden a la reparación del daño y que la comprobación de que los adeudos fiscales estén cubiertos o garantizados compete al pago de dicha reparación del daño, porque para alcanzar cualquiera de los beneficios de conmutación, sustitución o condena condicional e incluso el de libertad preparatoria, es necesario haber cubierto o garantizado el pago de la reparación del daño, destacándose que igual tratamiento de pago necesario de la reparación del daño hace el Código Penal Federal en los artículos 76 y 84 fracción III, para la procedencia de los mencionados beneficios.

La reparación del daño atañe al ofendido, quien para el caso de delitos fiscales es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especialmente tratándose de los delitos tipificados en los artículos 108 y 109 del Código Fiscal de la Federación que señalados por el artículo 101 materia de la reforma propuesta, son de los que requieren formulación de querrela en términos de la fracción I del artículo 92, también del Código Fiscal de la Federación.

En mérito de lo anterior, someto a consideración de este honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 101 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 101.** Para la procedencia de la sustitución y conmutación de sanciones o cualquier otro beneficio a los sentenciados por delitos fiscales, además de los requisitos señalados en el Código Penal aplicable en materia federal, será necesario comprobar que los adeudos fiscales están cubiertos a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### Transitorio

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

### Notas:

1 Margain Manautou, Emilio, *Introducción al estudio de derecho tributario mexicano*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1969, página 324.

2 Lomelí Cerezo, Margarita, Derecho fiscal represivo. México, Porrúa, 1979, p. 183.

3 Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XV. Enero de 1995. Página 74. Al respecto, véanse las Reglas Mínimas sobre las Medidas no Privativas de Libertad, también llamadas Reglas de Tokio, aprobadas por la ONU el 14 de diciembre de 1990.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2013.—  
Diputado Enrique Alejandro Flores Flores (rúbrica).»

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

---

#### LEY FEDERAL DE DERECHOS - LEY DE COORDINACION FISCAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal de Derechos, y de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del PVEM

El suscrito, Tomás Torres Mercado, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por 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 reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal, con la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa se inspira en diversas propuestas que he impulsado en los últimos años como legislador federal, con el propósito de establecer un marco legal que permita impulsar el desarrollo sustentable y sostenible de las regiones y comunidades de nuestro país en las que se llevan a cabo actividades mineras. La idea es retribuir a dichas regiones y comunidades por la riqueza que aportan a la nación en su conjunto, sin dejar de reconocer y estimular a quienes realizan cuantiosas inversiones para desarrollar proyectos de exploración y explotación en la materia.

Por otra parte, la propuesta que hoy presentamos busca recuperar el espíritu de los acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad alcanzados en el Pacto por México. Particularmente, el relativo a transformar la minería en una industria eficiente y socialmente responsable.

Lo cierto es que la historia de México está íntimamente ligada a la minería. Diversos hallazgos arqueológicos demuestran que esta actividad se realizaba en nuestro territorio desde la época prehispánica. Durante la época de la colonia española, ciudades como Zacatecas, San Luis Potosí o Guanajuato debieron su fundación al descubrimiento y explotación de ricos yacimientos, principalmente de plata. Años después, esa plata y otras riquezas minerales ayudaron a nuestro país a consolidar su independencia. En la etapa posrevolucionaria los recursos extraídos por la minería contribuyeron a impulsar nuestro crecimiento y a la consolidación de nuestra infraestructura, industria y comercio.

En la actualidad, México destaca como uno de los productores más importantes de minerales del mundo.

Basta señalar que nuestro país es el principal productor de plata del orbe. De acuerdo con datos de The Silver Institute, una asociación internacional que busca incrementar los estudios y conocimientos sobre la plata, sus usos y valor, en 2012 la producción mexicana de este metal precioso se ubicó en 162 millones de onzas o más de cinco mil toneladas (17.7 por ciento del total mundial); un volumen de producción que está por encima del de países como China (117 millones de onzas) y Perú (111 millones de onzas).<sup>1</sup> En gran medida, este lugar en la producción de plata se debe a la existencia de yacimientos como el de Fresnillo, que es el más rico que ha descubierto la humanidad.

Por otra parte, según el informe anual 2013 de la Cámara Minera de México (Camimex), nuestro país ocupa la séptima posición en cuanto a la producción mundial de oro, empatado con Canadá y por delante de países como Ghana, Uzbekistán e Indonesia<sup>2</sup>. De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2012, México extrajo de sus minas 102.8 toneladas de oro. En este caso, la unidad de producción minera Peñasquito, situada en Zacatecas, fue la mayor productora del metal dorado del país. Dicha unidad alcanzó una producción global de 834 mil onzas de oro, que equivale al 26 por ciento de la producción total del país en 2012. Otros yacimientos im-

portantes se encuentran en estados como Guerrero, Sonora, Chihuahua, San Luis Potosí y Durango.

De manera paralela, México es el décimo productor mundial de cobre. Según el Inegi, en 2012 el país produjo 500 mil 275 toneladas de cobre, lo que representa 12.8 por ciento más que en 2011.

Por lo que hace al zinc, México se mantuvo como el sexto mayor productor. De acuerdo con las cifras del Grupo Internacional de Estudios del Plomo y Zinc (ILZSG) de Naciones Unidas, nuestro país produjo en sus minas 645 mil toneladas de dicho metal, lo que representó un aumento de 2 por ciento respecto de 2011.

Además, México es el segundo productor de fluorita a nivel mundial (17.52 por ciento del total), el tercero de celestita (8.29 por ciento del total), el octavo de yeso (2.57 por ciento del total), el octavo de barita (1.90 por ciento del total), el noveno de sal (3.14 por ciento del total) y el décimo segundo de fosforita (0.81 por ciento del total)<sup>3</sup>.

A partir de todo lo antes señalado es posible comprender que durante 2012 el valor de la producción minero-metalúrgica en nuestro país haya sido de 17 mil 843 millones de dólares<sup>4</sup>. Dicho valor, complementado con datos de los minerales no metálicos (no concesibles), asciende a más de 23 mil millones de dólares. Actualmente, la minería es el cuarto generador de divisas extranjeras después de la industria automotriz, la electrónica y el petróleo; 77 por ciento más que el turismo y ligeramente superior a las remesas.<sup>5</sup> Se estima que en este año la inversión minera ascenderá a más de 8 mil millones de dólares.

Desafortunadamente, toda esta riqueza no se ve reflejada en la todos los estados, municipios y pueblos donde se desarrollan explotaciones de minerales, muchos de los cuales se encuentran entre los más pobres del país. Estados como Zacatecas, Guerrero, San Luis Potosí son ejemplos de ello.

Zacatecas, como hemos señalado, es el principal productor de plata, el principal productor de zinc, el principal productor de plomo y el segundo productor de oro del país; sin embargo, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2012 el 54.2 por ciento de su población se encontraba en situación de pobreza, esto es, por encima de la media nacional<sup>6</sup>.

Guerrero, es el cuarto productor de oro a nivel nacional y ocupa un lugar importante en la producción de zinc y otros minerales, pero en 2012 casi 70 por ciento de su población se encontraba en situación de pobreza<sup>7</sup>.

Al hacer una revisión al nivel de los municipios del país donde se encuentran explotaciones de minerales encontramos una situación similar.

En ocasiones, cuando las actividades extractivas y de procesamiento de las empresas terminan, es común que las comunidades mineras se conviertan en lugares empobrecidos, sin recursos para atender problemas relacionados con la explotación de acuíferos, la deforestación, la erosión de tierras, el manejo de desechos o la rehabilitación de infraestructura.

Esto no puede continuar. Como bien se señala en el Pacto por México, los beneficios que genera la industria minera deben incluir a los habitantes de las comunidades donde esta se establece, sin lesionar proyectos e inversiones.

A través de la presente iniciativa buscamos dar un paso en la dirección correcta y enriquecer el debate en este importante tema. De manera concreta presentamos reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Federal de Derechos a fin de establecer un derecho adicional sobre minería, aplicando la tasa de 3 por ciento al valor promedio del volumen de producción obtenido de sustancias o minerales de cada mes calendario. Para calcular el pago de este derecho, proponemos que se utilicen los datos que para tal efecto emita la Secretaría de Economía.

De manera paralela, proponemos reformar y adicionar la Ley de Coordinación Fiscal a fin de establecer que la recaudación obtenida por el cobro del derecho adicional sobre minería previsto en el artículo 266 de la Ley Federal de Derechos se destinará a la constitución del Fondo para el Desarrollo Sustentable de Entidades Federativas y Municipios Mineros. Dicho fondo, similar al que existe por la extracción de petróleo, se distribuirá en 60 por ciento a las entidades federativas donde se desarrollan actividades mineras y 40 por ciento restante de forma directa a los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal donde se desarrollan actividades mineras. Lo anterior, en proporción directa a su participación porcentual en el valor promedio del volumen de producción de sustancias o minerales, de conformidad con los datos de la Secretaría de Economía.

Tal como hemos dicho en ocasiones anteriores, es tiempo de saldar nuestra deuda histórica con aquellas entidades y comunidades ricas en recursos naturales, pero que padecen la falta de oportunidades de desarrollo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 262, 266, 268 y se adicionan los artículos 266 Bis y 266 Ter a la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

#### **Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo 262.** Están obligadas a pagar los derechos sobre minería que establece este capítulo todas las personas físicas o morales titulares de una concesión o **asignaciones**, que desarrollen trabajos relacionados con la exploración o explotación, **por cualquier medio**, de sustancias o minerales sujetos a la aplicación de la Ley Minera y **su reglamento**.

**Artículo 266.** Las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 262 de esta ley, pagarán el derecho adicional sobre minería, aplicando la tasa de 3 por ciento al valor promedio del volumen de producción obtenido de sustancias o minerales de cada mes calendario.

La base del derecho adicional sobre minería se determinará por cada sujeto obligado.

Para calcular el pago de este derecho se utilizarán los datos que para tal efecto emita la Secretaría de Economía.

**Artículo 266 Bis.** Los contribuyentes efectuarán el pago de este derecho mediante declaración que presentarán ante las oficinas autorizadas a más tardar el día 17 del mes siguiente al que corresponda el pago.

Si un contribuyente tuviera varios centros o unidades de producción de sustancias o minerales, presentará por todos ellos una sola declaración.

**Artículo 266 Ter.** Las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 262 de esta ley, deberán llevar un formato por unidad minera en el que se desglose la información necesaria para el pago del derecho adicional sobre minería. Este formato será expedido por la Secretaría de Economía.

**Artículo 268.** La cancelación de una concesión o asignación minera por el incumplimiento en el pago de los derechos sobre minería establecidos en esta ley o por cualquier otra de las causas previstas en la Ley Minera, no libera a su titular del pago de los derechos sobre minería que haya causado durante su vigencia, así como de los demás accesorios que se hubieren originado por el incumplimiento en el pago de éstos, de acuerdo con las disposiciones fiscales.

#### **Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Se reforma el párrafo cuarto del artículo 2o. y se adiciona un artículo 4-C a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

...

...

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior a 1 por ciento a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la

Ley del Impuesto sobre la Renta; **ni tampoco el derecho adicional sobre minería.**

...

...

...

...

...

**Artículo 4-C. La recaudación obtenida por el cobro del derecho adicional sobre minería previsto en el artículo 266 de la Ley Federal de Derechos se destinará a la constitución del Fondo para el Desarrollo Sustentable de Entidades Federativas y Municipios Mineros.**

**El fondo a que se refiere este artículo será distribuido de la siguiente forma:**

**I. 60 por ciento a las entidades federativas donde se desarrollan actividades mineras, en proporción directa a su participación porcentual en el valor promedio del volumen de producción de sustancias o minerales, de conformidad con los datos de la Secretaría de Economía.**

**II. 40 por ciento a los municipios y las demarcaciones del Distrito Federal donde se desarrollan actividades mineras, en proporción directa a su participación porcentual en el valor promedio del volumen de producción de sustancias o minerales, de conformidad con los datos de la Secretaría de Economía.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1. Ver página Web: <https://www.silverinstitute.org/site/supply-demand/silver-production/>

2. Cámara Minera de México, *Informe anual 2013*, México, 2013, p. 15 en: <http://www.camimex.org.mx/files/2013/7538/7308/02situacion2013.pdf>.

3. Op. cit., p. 36 y ss.

4. Ibid, p. 10.

5. Ibid, p. 44.

6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012*, en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>

7. Ver nota 6.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2013.— Diputado Tomás Torres Mercado (rúbrica).»

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

---

#### LEY DE NACIONALIDAD

---

«Iniciativa que reforma los artículos 17 y 19 de la Ley de Nacionalidad, a cargo del diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Carlos Octavio Castellanos Mijares, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículo 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 modifican el segundo párrafo del artículo 17 y la fracción II del artículo 19 de la Ley de Nacionalidad, al tenor del siguiente

#### **Planteamiento del problema**

La nacionalidad es un derecho humano, así está reconocida en instrumentos internacionales, el caso más representativo es el artículo 15 de La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la cual data desde 1948. Nuestro orden jurídico tradicionalmente reconoce a la nacionalidad como un derecho fundamental, por lo cual no puede suprimirse. Así, en el contexto de la gran reforma constitucional del año 2011, fue impuesta al Estado mexicano la obliga-

ción de reconocer con carácter de supremacía al derecho aludido.

Lo anterior, obliga a volver coherentes todos los dispositivos legales, por ello, toda consideración legislativa relativa al tema en cuestión debe ser plenamente garantista ya que los operadores del Derecho deben interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia posible, de acuerdo al principio pro homine y al párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución.

Todo dispositivo contrario a la protección más amplia que pueda brindarse a las personas, independientemente de su nacionalidad debe ser suprimido con la finalidad de robustecer al pilar de los derechos humanos de todos los Estados occidentales.

Es el caso de la fracción II del artículo 19 de la Ley de Nacionalidad, la cual en el presente le exige a los extranjeros que pretenden naturalizarse mexicanos, renunciar a su nacionalidad de origen haciendo de este modo, inconsistente el sistema de derecho mexicano.

En el mismo tenor, concebimos la existencia de otros derechos en el mundo, los cuales no les obliga a los mexicanos a renunciar a su nacionalidad si pretenden obtener la de aquéllos (podemos apreciar al respecto el artículo 5 de la Ley número 91 de 1992, Ley de Ciudadanía Italiana). En este orden de ideas, México no está siendo recíproco en la procuración de los derechos, por lo cual, la vigencia tanto del artículo 17 como de la fracción II del artículo 19 es un agravio contra el género humano, el cual debe ser remediado inmediatamente.

### **Argumentación**

La nacionalidad es un término jurídico, no sociológico. Es el vínculo de un individuo con un Estado, por virtud del cual, este último diseña su cariz cultural y la de una gran parte de su población.

La nacionalidad es un derecho inmanente al ser humano, todo individuo tiene el indiscutible derecho a una nacionalidad y con ello a la protección de un Estado. Esto es así gracias a la influencia del liberalismo francés como doctrina política filosófica, la cual reconoció formalmente a los primeros ciudadanos del mundo.

El sistema jurídico ha contemplado en sus diversos órdenes jurídicos el derecho de las personas a una nacionalidad.

En los elementos constitucionales de López Rayón de 1811, el correspondiente artículo 19, determinaba que serían nacionales quienes se hubieran adherido a la causa de la Independencia que nos dio origen como nación.

La Constitución de Cádiz de 1812 reconocía en el artículo 1o. que la nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios. Lo anterior mostró una visión convencional; es decir, la nacionalidad se atribuía basándose en la pertenencia al imperio.

La Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 7 y 13, determinaba que la base de la nación eran la población y los ciudadanos nacidos en ella, asimismo, la religión católica jugaba un papel fundamental pues era indispensable comulgar con esta para considerarse mexicano.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, en su artículo 7, expresó la identidad mexicana, sin distinción de origen, dirigiéndola a los habitantes del Imperio que hayan reconocido la Independencia y los extranjeros que hubieran jurado fidelidad al emperador.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que eran mexicanos quienes cumplieran con los requisitos del artículo primero de la Primera Ley (Sobre los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la República). Esta es la primera ley en México que recogió los principios modernos de la nacionalidad, el *ius soli* y el *ius sanguinis*.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 estipuló en su Artículo 1o. que la nacionalidad mexicana podría ser por nacimiento o naturalización.

La Constitución de 1857 consideró a la nacionalidad mexicana como un derecho y ya no más como una gracia del Estado. El artículo 30 recogió los criterios del *ius soli* y el *ius sanguinis*.

Por su parte, la Constitución de 1917 estableció, en su artículo 30, dos modos de adquisición de la nacionalidad, por un lado, el nacimiento y por otro, la naturalización; sin embargo, existió una preeminencia del principio del *ius sanguinis* por encima del criterio del *ius soli*, ya que a quienes fueren hijos de padres mexicanos por nacimiento adquirían

de modo automático la nacionalidad, en contraparte, a aquellos hijos de padre extranjero se les pedía renunciar a la nacionalidad del padre aun habiendo nacido en territorio mexicano.

A la postre, el artículo 30, sufrió cuatro reformas con el paso del tiempo durante los años 34, 69, 74 y 97, todos del siglo XX. La última reforma reconoció también una modificación al artículo 32, en donde se estableció una redacción que permitió a los mexicanos poseer otra nacionalidad, permitiéndose de este modo un reforzamiento a los derechos liberales y a la modernidad exigida en el concierto internacional de ese tiempo.

Además, es conveniente determinar que en el lapso de las tres últimas reformas constitucionales aludidas se reconoció, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, el derecho humano a poseer una nacionalidad:

#### **Artículo 15.**

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

En este instante podemos apreciar una coalición de los argumentos previstos en la Constitución y en la correspondiente ley reglamentaria.

Por un lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que serán mexicanos quienes de acuerdo al artículo 30 apartado B adquieran una nacionalidad y del mismo modo, el artículo 32 le permite a los mexicanos adquirir otra nacionalidad, con lo cual se actualizó, desde 1997 la doble nacionalidad.

Nuestro orden jurídico autoriza la adquisición de la nacionalidad mexicana a extranjeros y a los mexicanos, la posibilidad de poseer otra nacionalidad.

No obstante, el Apartado B del artículo 30 constitucional expresa que tanto las mujeres como los varones que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos indicados en la ley reglamentaria podrán optar por la nacionalidad mexicana.

El artículo 19 de la Ley de Nacionalidad establece:

**Artículo 19.** El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

**II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;**

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta ley.

Es imperativo conocer los términos del artículo 17, el cual expresa textualmente:

Artículo 17. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

**Para ello, formularán renuncia expresa a la nacionalidad que les sea atribuida,** a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido los requisitos de esta ley y su reglamento.

Por consiguiente apreciamos que tanto el artículo 17 y 19 de la Ley Reglamentaria de la Constitución en materia de Nacionalidad a la fecha está exigiendo llevar a cabo actos contrarios a la protección más amplia a favor de la personas contravenido así el segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución; así mismo, vemos una vulneración al principio de reciprocidad en relación con otros derechos quienes no les imponen a los extranjeros renunciar a su nacionalidad de origen.

Asimismo, sin causa alguna, el andamiaje jurídico no respeta el criterio de igualdad enunciado en el propio artículo 1o. constitucional, pues realiza una distinción sin justificación de obligarle al extranjero a renunciar una nacionalidad contraviniendo de ese modo al ya aludido artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, pues de modo arbitrario se pretende suprimir la nacionalidad del no mexicano:

#### Artículo 15

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Por lo expuesto se somete, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

#### Decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 17 y la fracción II del artículo 19 de la Ley de Nacionalidad

**Único.** Se **modifican** el artículo 17 y la fracción II de la Ley de Nacionalidad, para quedar como a continuación se aprecia:

#### Artículo 17. ...

Para ello formularán renuncia, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad.

...

#### Artículo 19. ...

I. ...

II. Formular la protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento;

La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

III. y IV. ...

...

#### Transitorios

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

**Segundo.** El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deberá modificar el Reglamento de la Ley de Nacionalidad para hacerlo sistemático a la presente reforma en un lapso no mayor de tres meses.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.— Diputado Carlos Octavio Castellanos Mijares (rúbrica).»

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

---

#### CODIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 215-A a 215-C y adiciona el 215-A Bis del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Miriam Cárdenas Cantú, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Miriam Cárdenas Cantú, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artícu-

los 215-A, 215-B, 215-C y 215-D, y adiciona el artículo 215-A Bis al Código Penal Federal, al tenor del siguiente

### **Preámbulo**

Hoy nuestro país transita hacia nuevos estadios en materia de derechos humanos. La reforma constitucional del 11 de junio de 2011 en ese rubro, sentó un precedente histórico e hizo realidad un anhelado cambio de paradigma.

Los derechos humanos, bien lo establece ahora nuestra Constitución en su artículo 1o., son anteriores al propio Estado por lo que los reconoce y tutela. Sin embargo, como consecuencia de ese cambio paradigmático, dentro del sistema normativo del país existen disposiciones que aún responden al precedente, es decir, a un modelo meramente legalista y estatalista que concebía a nuestra Constitución como un mero programa político/normativo que requería de la necesaria existencia de una ley reglamentaria que hiciera efectivo todo derecho tutelado desde la Constitución. Además, se trataba de un modelo centrado únicamente en el derecho creado por el propio Estado mexicano y reacio a toda norma con origen internacional.

Pues bien, ese paradigma fue modificado, por lo que es imperativo que ahora se trabaje desde esta alta Tribuna en la adecuación o armonización de nuestro derecho interno, a la luz de los más recientes avances que en materia de derechos humanos se han dado desde la comunidad internacional.

El objeto de la Iniciativa que hoy presento ante esta honorable asamblea, por una parte, es adecuar y con ello armonizar con el derecho y la jurisprudencia internacional, las disposiciones punitivas federales en materia de desapariciones forzadas. Además, se propone ampliar el margen de los sujetos activos capaces de cometer ese ilícito. Por otra parte, incorporar al Código Penal Federal, un nuevo tipo penal: el de las desapariciones equiparables a la desaparición forzada, de manera que sea posible perseguir las desapariciones en las que no intervienen agentes estatales y castigarlas; me refiero a las que en el ámbito internacional se conocen como involuntarias.

La desaparición de personas además de ser un grave delito que lastima a la sociedad, provoca situaciones que deben ser afrontadas en toda su extensión, para estar en posibilidad de dar una respuesta toral a este ignominioso crimen contra la humanidad.

Por cuestiones metodológicas que permitan exponer con precisión las causas y razones que motivan esta propuesta, en ella se alude a rubros que refieren sobre la problemática actual, los desarrollos normativos tratándose de la desaparición forzada e involuntaria de personas y a la jurisprudencia internacional en la materia, no sin antes referir sobre algunos casos que, en la materia, han sido resueltos por instancias internacionales contra nuestro país, por lo que me permito presentar esta iniciativa bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **I. Motivación fáctica. La problemática actual**

El Gobierno Federal ha mostrado voluntad política para enfrentar un problema real y actual: las desapariciones, y como primer paso, en febrero de 2013, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, dio a conocer una cifra sobre personas que desaparecieron entre el 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012. Reportó a 26,121 personas.

Se trata de una cifra que lastima pero que, desafortunadamente, también dimensiona la gravedad del problema, porque a ella hay que sumar también a otras víctimas: sus familiares.

Tenemos entonces a miles de personas desaparecidas a lo largo del territorio nacional y a miles más que sufren y padecen la ausencia de su ser querido.

Aunado a ello, hay que considerar otra situación que agrava la problemática: el delito de desaparición forzada de personas es, en cuanto a su persecución, uno de competencia local, por lo que su regulación es distinta, si la hay, en los distintos Códigos Penales de las entidades federativas y del Distrito Federal.

Al respeto conviene señalar que han sido documentadas observaciones de organismos internacionales que refieren sobre las disparidades existentes en aquellos ordenamientos en cuanto a la descripción del tipo penal.

Además, en estados como Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas ni siquiera se ha legislado sobre el particular, aunque en la mayoría de estos casos, existe un tipo “similar” que es el de

“privación ilegal de la libertad” pero que queda limitado por mucho frente al tipo penal de desaparición forzada de personas.

En otros casos, como Aguascalientes el delito de desaparición forzada prevé como sujetos activos únicamente a servidores públicos, sin incluir la participación de particulares o grupos organizados. En otros, como Oaxaca, se desnaturaliza completamente el tipo penal circunscribiéndolo solamente a motivos políticos.

Es fácil advertir que, como consecuencia de la multiplicidad de tipos penales regulados en nuestro país, los resultados en su persecución y sanción varíen de entidad a entidad federativa, cosa que no debería acontecer si consideramos que al hablar de desapariciones nos encontramos frente a uno de los crímenes más reprobados por la comunidad de estados en su conjunto.

El Código Penal Federal prevé también el tipo penal de desaparición forzada de personas cuya competencia, en casos federales, se encuentra determinada por las correspondientes normas procedimentales y sustantivas (como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En el caso del Código Penal Federal éste prevé el tipo penal correspondiente en el artículo 215-A, cuya redacción, frente a los parámetros internacionales en la materia, es limitada y no refleja el contenido material de este tipo penal conforme a dichos estándares que, en párrafos posteriores señalaré.

Se desprende de lo anterior además, la imposibilidad que tenemos como Poder Legislativo Federal de legislar en una materia que hoy por hoy, corresponde regular y sancionar a las entidades federativas a través de sus correspondientes códigos sustantivos y adjetivos penales.

Por ello, he centrado esta propuesta en el Código Penal Federal, no sin antes comentar que en diversos puntos de acuerdo, he recalcado la necesidad de que las entidades federativas adecúen su legislación a los parámetros internacionales en materia de desaparición forzada de personas.

Ahora bien, si la ley es incompleta, equivoca, o simplemente su contenido normativo no se corresponde con la realidad en que se pretende aplicar, los resultados serán nulos o, en el mejor de los casos, poco satisfactorios.

En ese contexto esta propuesta, como mencioné líneas atrás, tiene como propósito adecuar la normativa federal que prevé el delito de desaparición forzada para que el mismo tenga concreción y una vigencia que se corresponda con los avances normativos internacionales en materia de derechos humanos.

Efectivamente, se requiere de normas que faculten a las autoridades a realizar su cometido y que tutelen de una mejor manera lo que se conoce como el límite de lo decidible: aquello que sí y aquello que no se puede hacer tratándose de los derechos humanos.

## **II. Desarrollos normativos nacionales e internacionales tratándose de la Desaparición Forzada e Involuntaria de Personas**

Por principio es de comentarse que la desaparición forzada y la involuntaria de personas han sido consideradas por la comunidad internacional de estados como de los crímenes más graves que atentan contra la humanidad. El Estatuto del máximo tribunal penal internacional, la Corte Penal Internacional (CPI), cataloga la desaparición forzada como uno de los doce crímenes de lesa humanidad.

Es de señalarse que en el concierto internacional, nuestro país ha firmado documentos internacionales que dan cuenta de la gravedad de las desapariciones.

Así, dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos, mejor conocido como sistema de Naciones Unidas, los principales instrumentos en la materia son la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 18 de diciembre de 1992<sup>1</sup> y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, del 23 de septiembre de 2005.<sup>2</sup> En esta última, vigente para México desde 2010, se define a la desaparición forzada como:

(...) el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (artículo 2).

Además, señala dicho instrumento que:

Los Estados parte tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables (artículo 3).

En cuanto al procedimiento y actuación de las autoridades, el artículo 12 de la convención indica:

#### Artículo 12

1. Cada Estado parte velará por que toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes **examinarán rápida e imparcialmente la denuncia** y, en su caso, procederán **sin demora** a realizar una investigación **exhaustiva e imparcial**. Se tomarán medidas adecuadas, en su caso, para asegurar la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.

2. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 **iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.**

3. Los Estados parte velarán para que las autoridades mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo:

a) Dispongan de las **facultades y recursos** necesarios para llevar a cabo eficazmente la investigación, inclusive el acceso a la documentación y demás informaciones pertinentes para la misma;

b) Tengan **acceso**, previa autorización judicial si fuera necesario emitida a la mayor brevedad posible, a **cualquier lugar de detención** y cualquier otro lugar donde existan motivos razonables para creer que pueda encontrarse la persona desaparecida.

4. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para prevenir y sancionar los actos que obstaculicen el desarrollo de las investigaciones. En particular, deberán garantizar que las personas de las que se supone que han

cometido un delito de desaparición forzada **no estén en condiciones de influir** en el curso de las investigaciones, ejerciendo **presiones y actos de intimidación o de represalia sobre el denunciante**, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como sobre quienes participan en la investigación. **(negritas nuestras)**

Ahora bien, dentro del sistema de Naciones Unidas, normalmente se prevé que en cada uno exista un órgano competente para vigilar la aplicación del correspondiente tratado internacional, estos órganos son los Comités, mismos que pueden emitir observaciones generales que detallan la forma o manera en cómo un determinado derecho reconocido en el tratado correspondiente debe de ser aplicado por los estados.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas tiene el Comité contra la Desaparición Forzada, mejor conocido como CED (por sus siglas en ingles).

De tal forma, las observaciones generales que realicen los Comités sobre alguno o algunos artículos de los correspondientes tratados internacionales, o bien, las recomendaciones hechas a los estados a través de sus diversos informes, constituyen derecho vinculante para los mismos. En efecto, no son (como se pretende) simples pautas orientadoras que pueden o no ser atendidas por los estados, pues partir de esta consideración sería asumir una posición reduccionista que no asume en serio a los derechos humanos y su correspondiente efecto irradiador en todo el ordenamiento jurídico a la luz de la máxima protección de la persona humana conforme lo mandata el artículo 1o. constitucional.

La razón del por qué son vinculantes, la expone con gran precisión el ex juez presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quién refiriéndose al ámbito americano señala:

“Sustento mi punto de vista en la consideración de que los Estados partes en la Convención Americana –y otras- han acogido este instrumento soberanamente, como parte de la preceptiva nacional, asumiendo los deberes que asigna y afrontando los derechos personales que reconoce. Y esos mismos Estados han aceptado –también soberanamente, al constituirse en partes de la CADH- que la Corte IDH, tribunal supranacional, es el órgano judicial llamado a interpretar las disposiciones convencionales. Por lo tanto, la interpretación de la Cor-

te establece formal y oficialmente el alcance de tales disposiciones y, en consecuencia, la medida de los deberes de los Estados y los derechos de los particulares. Así, no es posible sostener que las interpretaciones establecidas por la Corte IDH constituyan un punto de vista atendible o desatendible, y no un acto de necesaria observancia... Implican, como prefiero decir, una interpretación vinculante de textos normativos asimismo vinculantes para los Estados, que deben ser entendidos y aplicados interiormente en los términos de la interpretación formal y final dispuesta por la Convención y ejercida por la Corte.”<sup>3</sup>

En lo que hace al sistema regional de protección de los derechos humanos, la desaparición forzada se prevé en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belem do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994 y en vigor desde el 28 de marzo de 1996 (México es parte desde 2002). En esta Convención se define a la desaparición forzada (artículo II) 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.

De la misma manera, en el instrumento interamericano se señala la obligación del estado de adoptar medidas internas para tipificar como delito a esta figura.

Así, señala en su artículo I:

Los Estados parte en esta Convención se comprometen a:

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y

d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.”

En cuanto a la jurisprudencia del sistema interamericano, debemos de señalar que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son obligatorias, más aún cuando existen sentencias sobre desaparición forzada cometidas por agentes del Estado mexicano.

Se sustenta lo anterior en la siguiente tesis del Poder Judicial de la Federación:

**Control de convencionalidad en sede interna. Los tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo.** Tratándose de los derechos humanos, los tribunales del Estado mexicano como no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales, sino también la Constitución, los tratados o convenciones internacionales conforme con la jurisprudencia emitida por cualesquiera de los tribunales internacionales que realicen la interpretación de los tratados, pactos, convenciones o acuerdos celebrados por México; lo cual obliga a ejercer el **control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales**, porque éste implica acatar y aplicar en su ámbito competencial, incluyendo las legislativas, medidas de cualquier orden para asegurar el respeto de los derechos y garantías, a través de políticas y leyes que los garanticen.”<sup>4</sup> (**negritas nuestras**)

Todo lo señalado con antelación es de gran importancia porque en párrafos subsiguientes me permito referir algunas recomendaciones que han sido dadas al Estado mexicano.

Con motivo de la firma de esos instrumentos, nuestro país está obligado a atender sus prevenciones porque se trata de obligaciones vinculantes e irrenunciables frente a las que tiene que dar cuenta.

Ello es así porque, con motivo de la reforma constitucional de 2011, las prevenciones contenidas en los instrumentos internacionales de los cuales nuestro país es parte, se constituyen en imperativos vinculantes que han de observarse dentro de nuestro régimen interior.

### A. Obligaciones del Estado mexicano frente al derecho internacional de los derechos humanos.

Todo estado tiene en materia de derechos humanos ciertas obligaciones básicas o elementales: promover, respetar, proteger y garantizar. Al logro de estos fines tiene que estar orientada la actividad del estado pues constituye el fundamento último de su legitimidad.

El artículo 133 constitucional establece un bloque que determina que integran la ley suprema de la unión “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales”, siendo por tanto, derecho interno, el adoptado a través de la integración de los tratados internacionales al orden jurídico nacional.

El caso de los tratados internacionales en materia de derechos humanos sigue reglas diferentes a otro tipo de instrumentos internacionales, puesto que aquellos tutelan los bienes más elementales del ser humano; tan es así que el artículo 1o. constitucional los coloca en una situación particular que incluso viene a modificar el tradicional sistema de fuentes y de jerarquía en el derecho a través del principio pro persona.

Dicho principio obliga a aplicar al caso concreto aquella norma que mejor protección brinde al ser humano, sin importar su jerarquía normativa, ya sea que se encuentre en un reglamento, ley, Constitución o, incluso, tratado internacional.

Adicionalmente, la Constitución General de la República establece un mandato de interpretación constitucional en materia de derechos humanos: éstos deberán interpretarse considerando que todo derecho fundamental es universal, interdependiente, indivisible y progresivo.

De este modo, la Constitución misma nos brinda ahora la regla de interpretación que habrá de seguirse en materia de derechos humanos y con esta regla de interpretación se subsana uno de los principales problemas en el campo de los derechos humanos, esto es: ¿cómo habrán de interpretarse?, al respecto comenta Robert Alexy:

Una vez que los derechos humanos adquieren carácter positivo mediante los derechos fundamentales, la discusión sobre los derechos humanos toma un nuevo rumbo. Se convierte en una discusión sobre qué debe considerarse como válido en el derecho positivo, a partir del respectivo catá-

logo de derechos fundamentales. Este es un problema de interpretación... Cuando se logra hacer que una determinada interpretación de los derechos fundamentales se vuelva predominante –cosa que prácticamente significa que sea aceptada por la Corte Constitucional- se obtiene algo que es inalcanzable en el proceso político ordinario: hacer que cierta concepción sobre asuntos relativos a la estructura fundamental de la sociedad entre a formar parte de la Constitución y al mismo se excluya del orden del día de la política.<sup>5</sup>

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado:

#### **Pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos.**

La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.<sup>6</sup>

En ese mismo esquema, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido las nuevas reglas a seguirse en materia de derechos humanos:

**Derechos humanos. Obligaciones constitucionales de las autoridades en la materia.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la ley fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquella y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.<sup>7</sup>

Entonces, el proceder de toda autoridad en materia de derechos humanos, ha señalado el Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN, debe sujetarse al control de convencionalidad para prever en todo caso la aplicación de la norma que más beneficie al ser humano. Al respecto, cito la siguiente tesis de nuestro máximo tribunal de justicia:

**Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las au-

toridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>8</sup>

Así, los derechos humanos pasan a constituirse en el eje angular de la actividad del estado y esto ha sido reafirmado por nuestro máximo tribunal que, con el control de convencionalidad, cambia los parámetros de proceder de todo servidor público, dado que le obliga a desaplicar toda norma que contravenga los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No por nada, la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que nos encontramos en una nueva etapa y, con motivo de la reforma constitucional de 2011, cambió de época inaugurando una décima.

México, a partir de la reforma de 2011 se asume como uno de los países para quién el respeto a los derechos funda-

mentales constituye la máxima a seguir y no solamente lo expresa a nivel discursivo, sino que lo certifica y coloca como baluarte en el texto constitucional.

Ahora bien, en lo que hace a nuestro derecho interno, México aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1998 y, por tanto, las sentencias que dicha Corte emita son obligatorias para todos los servidores públicos en todos los niveles y, por tanto, deben de ser cumplidas a cabalidad. Así ha sido reconocido por nuestro máximo tribunal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como se puede constatar en la siguiente tesis:

**Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano fue parte en el litigio.** El Estado mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.<sup>9</sup>

Una vez señaladas, en términos generales, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, pasaremos directamente a relacionarlas con el tema sobre el que versa la

presente Iniciativa: la desaparición forzada e involuntaria de personas.

### 1. Normativa constitucional y legal en México

La desaparición forzada de personas se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico nacional, así como por tratados internacionales de los que México es parte y cuyas disposiciones son jurídicamente vinculantes en el derecho interno tanto como las propias normas positivas elaboradas por el Estado mexicano. En relación a estas últimas, la desaparición forzada se prevé desde nuestra máxima norma: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Constitución prevé en su cláusula pétrea, es decir, el artículo 29, la prohibición de la desaparición forzada. En este sentido, el derecho fundamental a no ser víctima de desaparición forzada (por ser una prohibición absoluta) constituye un derecho que bajo ninguna circunstancia puede ser suspendido o restringido, constituye el límite de lo indecible para el Estado, aquello que bajo ninguna circunstancia puede ser objeto siquiera de decisión o cuestionamiento.

En cuanto a las leyes que devienen de la Constitución, encontramos que el delito de desaparición forzada se encuentra previsto en el Código sustantivo penal, en concreto, en su artículo “215-A”<sup>10</sup> cuya redacción es la siguiente:

**Artículo 215-A.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”.

A estas alturas, es fácil advertir que el tipo penal previsto en el Código sustantivo penal en comento, adolece de diversas inexactitudes frente a la descripción del tipo penal que puede encontrarse en el derecho internacional. Una de las más graves falencias es el desconocimiento de que la desaparición forzada de personas también puede resultar cometida por particulares que actúan bajo la connivencia o aquiescencia de servidores públicos, situación ésta que no se prevé en el tipo penal nacional y que es sumamente preocupante.

También destaca la omisión que hace el tipo penal de uno de los elementos subjetivos que caracterizan y distinguen a

la desaparición forzada: la negativa de la autoridad a reconocer la desaparición del individuo. Como se verá más adelante, estos elementos son estructuralmente imprescindibles para la configuración plena de este tipo penal.

Es oportuno señalar que, en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, determina en su artículo 3 que los estados parte deberán adoptar las medidas apropiadas para investigar los actos equiparables a las desapariciones forzadas cometidos por personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del estado, y procesar a los culpables.

En ese contexto, y para el efecto de atender dicha determinación internacional (vinculante para nuestro país), definir un ámbito de competencia y, por ende, de atribuciones a las autoridades y atender las demandas de víctimas de desaparición involuntaria, es que se propone en esta Iniciativa la creación del tipo penal de desaparición equiparable a la forzada para dar cabida, en el ordenamiento penal federal, a las desapariciones involuntarias.

## 2. Recomendaciones internacionales en la materia

No son pocos los organismos internacionales que se han pronunciado en la materia. Nos referiremos en este apartado a las recomendaciones que han sido hechas al Estado mexicano para que adecúe su normativa interna a los estándares imperantes en el derecho internacional de los derechos humanos.

Señalé en párrafos anteriores que tratándose de ciertos órganos como los autorizados para realizar interpretaciones sobre un tratado del que México sea parte, las mismas revisten fuerza vinculante, en otros casos, la fuerza moral que acompaña a ciertas organizaciones como Human Right Watch y Amnistía Internacional debe o debería ser suficiente para justificar la atención que se dé a sus recomendaciones.

A nivel internacional se ha dado cuenta<sup>11</sup> de la problemática existente en nuestro país por la diversidad de legislaciones, locales y federales, así como de las disparidades que se advierten en la disímil regulación de tipos penales, entre ellos el de la desaparición forzada. El CEDAW señaló:

“El Comité observa los progresos legislativos federales del Estado parte, como la reforma constitucional en ma-

teria de derechos humanos (2011). Sin embargo, le preocupa que los diferentes niveles de autoridad y competencias dentro de la estructura federal del Estado parte acarreen una aplicación diferenciada de la ley según se haya llevado a cabo o no una armonización adecuada de la legislación pertinente en el plano estatal... El Comité observa con preocupación que esta situación da lugar a disposiciones discriminatorias contra las mujeres o a definiciones y sanciones distintas en relación, entre otras cosas, con la violación, el aborto, las desapariciones forzadas, la trata de personas, las lesiones y el homicidio llamado “de honor”, así como sobre el adulterio en los 32 estados del Estado parte. También preocupa al Comité la falta de una armonización sistemática de la legislación del Estado parte, por ejemplo, las leyes civiles, penales y procesales en los planos federal y estatal, con la Ley General o las leyes locales sobre el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y con la Convención...”<sup>12</sup>

Asimismo, el Comité instó a las autoridades federales de México (entre las que se incluye el Poder Legislativo Federal) a:

“...Adoptar las medidas necesarias para eliminar las incoherencias en los marcos jurídicos entre los planos federal, estatal y municipal, entre otras cosas integrando en la legislación estatal y municipal pertinente el principio de la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres y derogando las disposiciones discriminatorias contra las mujeres, de conformidad con el artículo 2 g) de la Convención, y proporcionando definiciones y sanciones coherentes, entre otras cosas sobre la violación, el aborto, las desapariciones forzadas, la trata de personas, las lesiones y los homicidios por motivos llamados “de honor”, así como sobre el adulterio...”<sup>13</sup>

El CEDAW, en este mismo informe prosigue señalando:

“Al Comité le preocupan, además, los siguientes aspectos: a) El número cada vez mayor de desapariciones forzadas de mujeres y muchachas en varios estados como Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, el hecho de que las desapariciones forzadas no constituyan un delito en varios códigos penales locales, la falta de un registro oficial sistemático de las desapariciones y la lenta o nula activación de los protocolos de búsqueda en vigor, como el protocolo Alba y la alerta Amber, por las autoridades...”<sup>14</sup>

Frente a esta preocupación, el CEDAW instó al Estado mexicano a:

“Desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzadas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzadas; simplificar los procedimientos existentes para activar el Protocolo Alba y la Alerta Amber, a fin de poner en marcha sin demora la búsqueda de las mujeres y muchachas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial...”<sup>15</sup>

Amnistía Internacional, en su informe 2013 sobre el estado de los derechos humanos en el mundo, dio cuenta del triste panorama por el que atraviesa nuestro país en materia de desaparición forzada señalando lo siguiente:

“En la mayoría de las ocasiones seguía sin conocerse la suerte que había corrido la víctima. Las autoridades a menudo se mostraban reacias a investigar los casos, especialmente las desapariciones forzadas, por lo que los familiares tenían que llevar a cabo sus propias indagaciones —a menudo con gran riesgo de sufrir represalias por parte de los perpetradores— para determinar lo ocurrido a sus seres queridos. En algunos estados, los familiares de las víctimas recibían un trato despreciativo, en el que los funcionarios formulaban acusaciones infundadas sobre las supuestas relaciones delictivas de las víctimas. En los estados de Coahuila y Nuevo León, víctimas y organizaciones de derechos humanos consiguieron que funcionarios locales se comprometiesen a revisar casos y responder con rapidez a la hora de iniciar la búsqueda e investigar las denuncias de desapariciones forzadas... Según la CNDH, había al menos 15,921 cadáveres sin identificar y se habían exhumado más de 1400 restos de fosas comunes clandestinas... En noviembre, el estado de Nuevo León aprobó legislación que tipificaba como delito la desaparición forzada. **En casi todos los demás estados y en el ámbito federal, las desapariciones forzadas no se penalizaban conforme a las normas internacionales de derechos humanos. El nuevo gobierno se comprometió a rectificar esta situación.**” (negritas nuestras)<sup>16</sup>

Así también, el “Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias”, en su visita a nuestro país en 2011, encontró diversos problemas y formuló sendas recomendaciones.

El grupo de trabajo dio cuenta de la compleja situación que se presenta en cuanto al combate de la desaparición forzada en un Estado que, como México, divide facultades y competencias entre diversos órdenes de gobierno. Señaló:

“...Son preocupantes, las dificultades que la estructura federal crea en la implementación efectiva de la Declaración en todo el territorio nacional. La distribución de competencias; la ausencia de una ley general que regule todos los aspectos de la desaparición forzada; la existencia de fuerzas de seguridad a nivel federal, estatal y municipal, y la posibilidad de que los delitos sean investigados a nivel federal o estatal dependiendo de quién haya sido el autor imputado, diluyen la responsabilidad de las autoridades federales y locales...”<sup>17</sup>

En cuanto a la armonización legislativa, en el informe del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas, también se evidencia esta problemática al señalar:

“La facultad de aprobar leyes es compartida por los Estados y la Federación existiendo algunos delitos que son de competencia exclusiva de la Federación. La desaparición forzada es un delito autónomo en el Código Penal Federal desde 2001 y en la legislación penal de ocho estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit y Oaxaca). El Código Penal Federal y la legislación de los Estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición ni aquella contenida en la Declaración. La mayoría se refiere sólo a actos cometidos por funcionarios públicos sin incluirla posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o aquiescencia. La pena varía dependiendo de la jurisdicción... Las inconsistencias de la definición del delito de desaparición forzada en relación con la Declaración y otros instrumentos internacionales y la ausencia de tipificación autónoma en la mayoría de los estados contribuyen a la impunidad. Es preocupante que en 24 estados no se haya tipificado el delito. En estos Estados, las desapariciones forzadas son tratadas como abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad agravada, ejercicio indebido de las funciones públicas, delitos contra la administración de justicia, detención ilegal, secuestro o una combinación de algunos de estos delitos. Dichos delitos carecen del ámbito de aplicación necesario para abordar las desapariciones forzadas o la severidad de la pena no es apropiada.”<sup>18</sup>

Con relación a la obligación inmediata de armonizar la legislación secundaria a la reforma constitucional de junio de 2011, y a la que ya nos hemos referido, el grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas de la ONU lo recalcó:

“En junio de 2011 entraron en vigor importantes reformas constitucionales en materia de derechos humanos que, en esencia, establecen que los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Las enmiendas consagran las obligaciones de todas las autoridades en relación con los derechos humanos y proporcionan mayor fuerza legal a las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos.

Otra reforma constitucional reconoce que las violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos pueden ser objeto del juicio de amparo. **El Congreso de la Unión y las legislaturas locales deben armonizar la legislación federal y estatal con estos cambios constitucionales así como que los poderes judiciales adecuar su jurisprudencia al nuevo marco constitucional.**” (negritas nuestras)

En cuanto a sus recomendaciones, el grupo de trabajo señaló que el primer paso para afrontar el problema de las desapariciones forzadas es el de reconocer el problema en toda su dimensión, algo que la presente administración gubernamental ha realizado ya, pero además, se recomendó:

“llevar a cabo las adecuaciones legislativas a nivel federal y local para garantizar la implementación efectiva del nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición

forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.

El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.

El Grupo de Trabajo recomienda que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

El Grupo de Trabajo recomienda modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de cuasi-flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas.”

Por su parte, Human Rights Watch (HRW) documentó en su Informe “Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada” (2013) que en nuestro país, de casi 259 desapariciones de este tipo (que fueron documentadas por HRW), en más de 140 casos, las evidencias sugieren que se trató de desapariciones forzadas, es decir, que participaron en ellas actores estatales en forma directa, o bien indirectamente mediante su colaboración o aquiescencia. “Estos delitos han sido cometidos por miembros de todas las fuerzas de seguridad que intervienen en operativos de seguridad pública, en ocasiones conjuntamente con la delincuencia organizada...”<sup>19</sup>

HRW advierte al actual gobierno de que en caso de no enfrentar este problema en su real dimensión, las desapariciones continuarán en ascenso y miles de familias pagarán las consecuencias:

“Durante los años en que el gobierno de Calderón ignoró el creciente problema de las desapariciones, el país no adoptó las medidas serias para abordarlo. Esto dio lugar a la crisis más profunda en materia de desapariciones forzadas que se haya producido en América Latina en las últimas décadas. Si el gobierno de Peña Nieto repite esta estrategia fallida y no establece un plan integral y efectivo para investigar desapariciones ocurridas en el pasado y ayudar a prevenir las en el futuro, los casos de desapariciones muy probablemente continuarán en ascenso. Y miles de familias de víctimas seguirán su-

midas en la desesperación de no saber qué les sucedió a sus seres queridos.”<sup>20</sup>

En lo que hace a la falta de adecuación normativa del tipo penal de desaparición forzada con los estándares internacionales, el informe de HRW señala:

“...México no ha incorporado adecuadamente en su derecho interno la definición de “desaparición forzada”. En vez de ello, las diversas normas federales y de los estados establecen definiciones excesivamente acotadas y contradictorias que limitan las acciones tendientes a prevenir, investigar y juzgar este delito.”

Respecto del Código Penal Federal señala:

“El Código Penal Federal de México dispone que “[c]omete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención”. Por lo tanto, el artículo únicamente impone responsabilidad penal por desapariciones forzadas a “servidores públicos” que participen en la detención o tengan conocimiento del hecho. **Sin embargo, este artículo no atribuye responsabilidad penal a los responsables cuando las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia”...** Por consiguiente, en función de lo establecido por la definición federal, los agentes del Ministerio Público podrían argumentar que no tienen competencia para perseguir penalmente como delito de desaparición forzada una subcategoría entera de posibles casos reconocidos como tales por el derecho internacional” (negritas nuestras)<sup>21</sup>

Como se advierten, son múltiples los informes que en esta materia han sido realizados y múltiples también las recomendaciones hechas en este rubro. La reticencia de mantener el actual texto del artículo 215-A del Código Penal Federal resulta completamente absurda por lo que resulta imperante una reforma inmediata.

### 3. Jurisprudencia Internacional en la materia

En este apartado refiero sobre el desarrollo que en materia de desaparición forzada de personas, ha sido elaborado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Aludo a esta Corte por el indudable valor y las repercusiones que han tenido sus sentencias no solamente en el ámbito mexicano (en gran parte la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 y los desarrollos en materia de control de convencionalidad son debidos a las sentencias de la Corte Interamericana) sino en el ámbito americano, así como por la intachable labor que en materia de derechos humanos ha tenido a bien realizar este Tribunal Internacional.

En párrafos precedentes señalé el valor de las sentencias de la Corte Interamericana como de pleno derecho y vinculantes para México, por ello, para no incurrir en repeticiones me permito pasar directamente al análisis sobre la desaparición forzada de personas a la luz de la Corte de San José.

En conexión con lo establecido por la Corte Penal Internacional que entiende a la desaparición forzada como un crimen que afecta a la comunidad internacional de estados en su conjunto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado que la misma ha llegado a asumir el máximo status al que puede aspirar una norma.

La desaparición forzada tiene el carácter de ser una norma imperativa de derecho internacional general, mejor conocida como norma de *ius cogens*, esto es absoluta porque no existe excusa o impedimento para no cumplirla y en caso de incumplimiento, puede ser sancionada por cualquier Estado de la comunidad internacional. Acorde con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la que México es Estado parte, una norma de *ius cogens* es (artículo 53):

“una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado en repetidos casos el carácter de norma de *ius cogens* para la desaparición forzada. Así, en el caso Radilla Pacheco señaló:

“... el fenómeno de la desaparición forzada de personas requiere de un análisis sistémico y comprensivo, por lo cual este Tribunal considera adecuado reiterar el fundamento jurídico que sustenta la necesidad de una pers-

pectiva integral de la desaparición forzada en razón de la pluralidad de conductas que, cohesionadas por un único fin, vulneran de manera permanente bienes jurídicos protegidos por la Convención... La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado... su prohibición ha alcanzado el carácter de *ius cogens*.”<sup>22</sup>

En el caso Ibsen Cárdenas la Corte señaló:

“La Corte ha verificado la consolidación internacional en el análisis de este crimen, el cual configura una grave violación de derechos humanos, dada la particular relevancia de las transgresiones que conlleva y la naturaleza de los derechos lesionados, por lo que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y cuya prohibición ha alcanzado carácter de *ius cogens*.”<sup>23</sup>

En el caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, la Corte indicó:

“No obstante, cabe reiterar al Estado que la prohibición de la desaparición forzada de personas y el correlativo deber de investigarla y, en su caso, sancionar a los responsables tienen carácter de *ius cogens*. Como tal, la desaparición forzada de personas no puede ser considerada como delito político o conexo a delitos políticos bajo ninguna circunstancia, a efectos de impedir la persecución penal de este tipo de crímenes o suprimir los efectos de una sentencia condenatoria. Además, conforme al preámbulo de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad y, como tal, entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable.”<sup>24</sup>

En el caso Goiburú la Corte Interamericana desarrolló ampliamente el espectro de la desaparición forzada como norma de *ius cogens*, señaló lo siguiente:

“Ciertamente en esta Sentencia se está determinando la responsabilidad internacional del Paraguay, que es el Estado demandado ante la Corte por los hechos del presente caso, y a esto se limita el Tribunal. No puede, sin

embargo, dejar de señalarse que la tortura y desaparición forzada de las presuntas víctimas, cuya prohibición tiene carácter de normas inderogables de derecho internacional o *ius cogens*...”<sup>25</sup>

Además, indicó que:

“Según fue señalado anteriormente..., los hechos del presente caso han infringido normas inderogables de derecho internacional (*ius cogens*), en particular las prohibiciones de la tortura y de las desapariciones forzadas de personas. Estas prohibiciones son contempladas en la definición de conductas que se considera afectan valores o bienes trascendentales de la comunidad internacional, y hacen necesaria la activación de medios, instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales para la persecución efectiva de tales conductas y la sanción de sus autores, con el fin de prevenirlas y evitar que queden en la impunidad. Es así como, ante la gravedad de determinados delitos, las normas de derecho internacional consuetudinario y convencional establecen el deber de juzgar a sus responsables. En casos como el presente, esto adquiere especial relevancia pues los hechos se dieron en un contexto de vulneración sistemática de derechos humanos –constituyendo ambos crímenes contra la humanidad– lo que genera para los Estados la obligación de asegurar que estas conductas sean perseguidas penalmente y sancionados sus autores.”<sup>26</sup>

En la misma sentencia, en su voto razonado, el juez Antônio Augusto Cançado Trindade recalcó:

“La tipificación de los crímenes contra la humanidad es una gran conquista contemporánea, abarcando en mi entender no sólo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sino también el Derecho Penal Internacional, al reflejar la condenación universal de violaciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales e inderogables, o sea, de violaciones del *ius cogens*; de ahí la no-aplicabilidad, en casos de su ocurrencia, de los llamados *statutes of limitations* propios de los sistemas jurídicos internos o nacionales. La configuración de los crímenes contra la humanidad es, a mi juicio, una manifestación más de la conciencia jurídica universal, de su pronta reacción contra crímenes que afectan la humanidad como un todo.”<sup>27</sup>

Colocándonos en el caso mexicano, existen dos sentencias en materia de desaparición forzada de personas, se trata del caso Campo Algodonero (González y otras Vs México)

y el caso Rosendo Pacheco. Trataremos cada uno por separado.

### a. Caso Campo Algodonero

Esta resolución es relativa al caso planteado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez y en el que se constataron conductas totalmente reprochables como la actitud misógina, despótica y apática de las autoridades locales.

En la sentencia Campo Algodonero se advirtió cómo las autoridades locales, al acudir los familiares en búsqueda de apoyo, respondían que probablemente las víctimas “se habrían ido con su novio” o que “tendrían una vida reprochable”, así como también, recurrían a preguntas en torno a sus preferencias sexuales y conexas que dejaron claramente a la vista una actitud misógina y llena de estereotipos.

La Corte señaló que la indiferencia hacia los familiares y las víctimas son tan sólo una muestra mínima del común denominador tratándose de desapariciones forzadas ocurridas en México.<sup>28</sup>

En este caso, la Corte interamericana reafirmó su jurisprudencia en el sentido de que:

(...) no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre.<sup>29</sup>

La Corte Interamericana, destacó como una medida positiva de México la creación del “Operativo Alba” y el “Protocolo Alba” como una forma de brindar protección a las víctimas de desapariciones forzadas. Sin embargo, criticó que las mismas pocas veces sean puestas en marcha y sólo ante lo que las autoridades mexicanas pueden considerar como un “caso de alto riesgo”. Ante ello, señaló:

“La Corte considera que el Protocolo Alba, o cualquier otro dispositivo análogo en Chihuahua, debe seguir, entre otros, los siguientes parámetros: i) implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de

seguridad para dar con el paradero de la persona; iii) eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; iv) asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; v) confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referida en la sección 4.2.4 infra, y vi) priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda. Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea un niño. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.”<sup>30</sup>

En sus puntos resolutivos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó a México, entre otras cosas, lo siguiente:

“...se deberá remover todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso...”

Además:

“El Estado deberá, en un plazo razonable, continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género, conforme a lo dispuesto en los párrafos 497 a 502 de esta Sentencia. Al respecto, se deberá rendir un informe anual durante tres años.”

Por cierto, cabe hacer mención que la sentencia de Campo Algodonero se emitió el 16 de noviembre de 2009 y, hasta el momento, sigue sin ser cumplida a plenitud, puesto que no se ha sancionado a los responsables del homicidio de las

jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez. Tampoco se ha cumplido la obligación de investigar y sancionar a los funcionarios acusados de irregularidades, así como la obligación de crear una base de datos que contenga la información de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desapareciendo.

### **b. La resolución en el caso Radilla Pacheco versus México**

En lo que corresponde a este caso, relativo a la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco en 1974 y cometida a manos de efectivos del ejército mexicano en el Estado de Guerrero, la Corte Interamericana dispuso que:

“... El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia.”

En este caso, se condenó al Estado mexicano quien, como sujeto internacional, debe cumplir con las determinaciones de la Corte. En otras palabras, se pronunció sobre la responsabilidad internacional del Estado mexicano por la desaparición forzada del Señor Radilla.

La sentencia en cuestión resulta ser una de las emblemáticas de la Corte Interamericana, en ella, desarrolló ampliamente su jurisprudencia con relación a la desaparición forzada de personas y señaló:

“En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema

Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de *jus cogens*”<sup>31</sup>

Es de destacar que en el presente caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la nulidad de la reserva formulada por México al artículo IX de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en razón del “fuero militar”. En un ejemplar razonamiento la Corte indicó:

“La Corte observa que México formuló una reserva al citado artículo IX de la CIDFP conforme a la cual manifestó que su ordenamiento jurídico interno reconoce “el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio... Esta Corte ha manifestado reiteradamente que los tratados modernos sobre derechos humanos, como es el caso de la CIDFP [Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas], “no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos [...] Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción... El objeto y fin de un tratado como la CIDFP es la eficaz protección de los derechos humanos por ella reconocidos. En términos de su artículo I, ésta tiene como propósito particular garantizar la efectiva prevención, sanción y supresión de la práctica de la desaparición forzada de personas, evitando sus efectos, esto es, la violación múltiple de derechos humanos. Para ello, dicha Convención ha dispuesto una serie de obligaciones por las cuales los Estados parte se comprometen a: “a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas, y d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención... La Corte ha establecido que “una reserva que suspenda todo el derecho

fundamental cuyo contenido es inderogable debe ser considerado como incompatible con el objeto y el propósito de la Convención y, consecuentemente, incompatible con la misma. La situación podría ser diferente si la reserva solamente restringe ciertos aspectos del derecho interno inderogable sin privar al derecho de su contenido básico”. Al realizar esta determinación el Tribunal debe examinar si aún cuando la reserva sólo restringe algunos aspectos de un derecho inderogable, ésta impide darle pleno sentido y efecto útil al tratado... Tal como ha sido formulada, la reserva al artículo IX de la CIDFP implica el desconocimiento del derecho humano al juez natural en la debida investigación y eventual sanción de los responsables de la comisión de desaparición forzada de personas. La necesidad de asegurar que este tipo de casos sean investigados ante las instancias competentes de conformidad con las obligaciones internacionales, trasciende los intereses de los Estados. La erradicación de la impunidad de las violaciones graves de derechos humanos, como la ocurrida en el presente caso, cuenta con una garantía colectiva, reflejada en el claro y creciente interés de toda la sociedad y de todo Estado democrático de Derecho en fortalecer los mecanismos internacionales de protección en esta materia. La Corte estima que el derecho al juez natural, reconocido en el artículo IX de esta Convención, es indispensable para la consecución de los fines propuestos en la misma. Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Tribunal considera que la reserva formulada por México no satisface el primer requisito establecido en el artículo XIX de la CIDFP, por lo que, en consecuencia, debe ser considerada inválida.”<sup>32</sup>

En cuanto al deber del Estado de adecuar su normativa interna, en materia de desaparición forzada, a los estándares internacionales, la Corte señaló:

“La Corte ha establecido reiteradamente que los Estados parte en la Convención Americana tienen el deber general de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicho tratado para garantizar los derechos que éste consagra. En el caso de la desaparición forzada de personas, esta obligación se corresponde con el artículo I d) de la CIDFP, el cual establece que los Estados parte en la misma se comprometen a tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole, necesarias para cumplir con los compromisos por ellos asumidos... De manera especial, la obligación de adoptar medidas de derecho interno implica que los Estados deben tipificar el delito de desaparición forzada,

en este sentido se expresa el artículo III de la CIDFP. La Corte ha establecido que la descripción del delito de desaparición forzada de personas debe hacerse tomando en consideración el artículo II de la citada Convención, el cual establece un estándar mínimo acerca de su correcta tipificación en el ordenamiento jurídico interno”<sup>33</sup>

Pasando al análisis de la normativa de México, la Corte realizó el siguiente análisis:

“La Corte advierte que el delito de desaparición forzada se encuentra sancionado en el artículo 215-A del Código Penal Federal de México desde el año 2001, en los siguientes términos “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”<sup>34</sup>

En cuanto al elemento personal del tipo penal, la Corte señaló:

“el Tribunal observa que dicha disposición restringe la autoría del delito de desaparición forzada de personas a “servidores públicos”. En tal sentido, en cuanto al sujeto activo del delito, esta Corte ha establecido que, en términos del artículo II de la CIDFP, la disposición que describe el tipo penal debe asegurar la sanción de todos los “autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas”, sean agentes del Estado o “personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado... La Corte ha reiterado que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados. Visto de esta manera, el tipo penal de desaparición forzada de personas del Código Penal Federal mexicano presenta un obstáculo para asegurar la sanción de “todos los autores, cómplices y encubridores” provenientes de “cualquiera de los poderes u órganos del Estado”. Para satisfacer los elementos mínimos de la correcta tipificación del delito, el carácter de “agente del Estado” debe ser establecido de la forma más amplia posible...”<sup>35</sup>

Ahora bien, en cuanto al elemento subjetivo del tipo penal, la Corte indicó:

“Por otra parte, como ya lo ha señalado esta Corte, la desaparición forzada de personas se caracteriza por la negativa de reconocer la privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de las personas y por no dejar huellas o evidencias. Dicho elemento debe estar presente en la tipificación del delito porque permite distinguir una desaparición forzada de otros ilícitos con los que usualmente se la relaciona, como el plagio o secuestro y el homicidio, con el propósito de que puedan ser aplicados los criterios probatorios adecuados e impuestas las penas que consideren la extrema gravedad de este delito a todos aquellos implicados en el mismo. En el presente caso, la Corte observa que el artículo 215-A del Código Penal Federal no incluye dicho elemento, por lo cual resulta incompleta la tipificación del delito.”<sup>36</sup>

Al no haber adecuado su legislación interna a los parámetros internacionales en materia de derechos humanos, la Corte Interamericana consideró responsable al Estado mexicano de no haber cumplido con sus obligaciones internacionales (que soberanamente aceptó) derivadas de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

“La Corte valora positivamente los esfuerzos realizados por México para adecuar su legislación interna a sus obligaciones internacionales. Si bien el tipo penal actualmente en vigor permite la penalización de ciertas conductas que constituyen desaparición forzada de personas, sin embargo, del mismo no se desprende una adecuación que haga plenamente efectiva la normativa internacional vigente sobre la materia. En tal sentido, la Corte Interamericana considera que el Estado no ha cumplido plenamente las obligaciones que le impone el artículo 2 de la Convención Americana, en relación con los artículos I y III de la CIDFP, para garantizar debidamente la investigación y eventual sanción de los hechos constitutivos de desaparición forzada en el presente caso.”<sup>37</sup>

### III. Propuesta de reforma y adición

Después de los argumentos señalados, que no cabe duda de la imperante necesidad de reformar el Código Penal Federal en los artículos que refieren sobre las desapariciones forzadas. Esta propuesta ha sido ampliamente motivada, por lo que existe la certeza de que la misma sea atendida

conforme a las exigencias morales y jurídicas que compelel tomar en serio a los derechos humanos.

En este tenor, la propuesta de reformas y adiciones es la siguiente:

Texto Vigente	Propuesta de modificación	Observaciones
<p><b>Artículo 215-A.</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención</p>	<p><b>Artículo 215-A.</b> Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la <b>detención, transportación, arresto, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad de una persona contra su voluntad, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.</b>  <b>También incurre en el delito de desaparición forzada de personas la persona, o grupo de personas, que participe en cualquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior por orden, con la autorización, el consentimiento, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público.</b></p>	<p>En esta propuesta de definición se cumple con los estándares internacionales en la materia en tanto que se amplía la calidad del sujeto activo que puede cometerlo, siendo no sólo los servidores públicos, sino también los particulares que actúan con la autorización, consentimiento, apoyo o aquiescencia de un servidor público. Además de ello, se amplían los supuestos en los que puede darse la desaparición forzada “detención, arresto, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad de una persona” y se incluye textualmente, según se3 recomienda por organismo internacionales, que ello acontece en contra de la voluntad de la víctima.  Se incluye también el elemento subjetivo característico de este tipo penal: “seguido de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.</p>
	<p><b>Artículo 215-A Bis.</b> Comete el delito de desaparición involuntaria de personas, la desaparición forzada de personas, la persona o grupos de personas que, sin la autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público, participe en la detención o cualquier otra forma privación de la libertad de una persona contra su voluntad, o propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida.</p>	<p>Se propone tipificar la desaparición involuntaria de personas, en los términos contemplados en convención internacional de la materia.</p>
<p>Artículo 215-B. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.  Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.  Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.  Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</p>	<p><b>Artículo 215-B. A quien o quienes cometan los delitos a que se refieren los artículos que anteceden, se les impondrá una pena de veinte a sesenta años de prisión.</b>  <b>Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.</b>  <b>Los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición equivalente a la forzada, son de ejecución permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima.</b>  <b>La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y de la desaparición equivalente a la forzada, y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.</b>  <b>Al o los responsables de la comisión de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición equivalente a la forzada, se les incrementará la pena</b></p>	<p>Para armonizar el tipo penal a los estándares internacionales, es necesario aumentar la sanción punitiva pues resulta absurdo que uno de los crímenes más graves que atentan contra la comunidad internacional de Estados en su conjunto pueda tener una pena inferior a la de otros delitos.  Los dos párrafos siguientes obedecen a recomendaciones del grupo de trabajo en los términos anotados en la parte expositiva de esta Iniciativa.  Se propone prever agravantes para la comisión de los delitos de desaparición, como respuesta a una exigencia de órganos internacionales en materia de derechos humanos, como el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas, quien dio cuenta de que “el castigo para la desaparición forzada no es proporcional a la gravedad del delito, comparado con el de otros crímenes como el secuestro” 38</p>

	<p>de prisión en una mitad de la que le corresponda, cuando:</p> <p>I. La víctima del delito fallezca durante o después del tiempo en que se encuentre privada de la libertad, debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la misma, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.</p> <p>II. Se haya infligido a la víctima grave daño físico o psicológico.</p> <p>III. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, mayor de sesenta años, indígena o mujer embarazada, o pertenezca a un grupo especialmente vulnerable.</p> <p>IV. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o</p> <p>V. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sintomático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.</p>	
<p>Artículo 215-C. Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.</p>	<p>Artículo 215-C. Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de la pena que les corresponda, se les destituirá e inhabilitará de forma vitalicia para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos.</p>	

Como puede advertirse, propongo una adecuación sustancial del tipo penal de desaparición forzada, a los estándares internacionales, recogiendo para ello las diversas recomendaciones y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Confío en que el Congreso de la Unión siga dando muestras efectivas de su compromiso en la defensa de los derechos humanos.

Sin más y por todos los argumentos antes expuestos que motivan mi propuesta, presento ante esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Unico.** Se reforman los artículos 215-A, 215-B y 215-C y se adiciona el artículo 215-A Bis del Código Penal Federal para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 215-A.** Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención, transportación, arresto, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad de una persona contra su voluntad, propicie o man-

tenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

También incurre en el delito de desaparición forzada de personas la persona, o grupo de personas, que participe en cualquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior por orden, con la autorización, el consentimiento, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público.

**Artículo 215-A Bis.** Comete el delito de desaparición equivalente a la desaparición forzada de personas, la persona o grupos de personas que, sin la autorización, apoyo o aquiescencia de un servidor público, participe en la detención o cualquier otra forma privación de la libertad de una persona contra su voluntad, o propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida.

**Artículo 215-B.** A quien o quienes cometan los delitos a que se refieren los artículos que anteceden, se les impondrá una pena de veinte a sesenta años de prisión.

Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición equivalente a la forzada de personas, son de ejecución permanente en tanto no se tenga conocimiento del paradero de la víctima.

La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y de la desaparición equivalente a la forzada de personas, y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma, no estarán sujetas a prescripción.

Al o los responsables de la comisión de los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición equivalente a la forzada de personas, se les incrementará la pena de prisión en una mitad de la que le corresponda, cuando:

I. La víctima del delito fallezca durante o después del tiempo en que se encuentre privada de la libertad, debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la misma, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

II. Se haya infligido a la víctima grave daño físico o psicológico.

III. El sujeto pasivo del delito sea persona con discapacidad, migrante, menor de dieciocho años, mayor de sesenta años, indígena o mujer embarazada, o pertenezca a un grupo especialmente vulnerable.

IV. Se cometa con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o

V. Se cometa como parte de un ataque generalizado o sintomático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

**Artículo 215-C.** Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de la pena que le corresponda, se le destituirá e in-

habilitará de forma vitalicia para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Resolución 47/133 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2 Resolución 61/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3 García Ramírez, Sergio. "El control judicial interno de convencionalidad". En: *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. México, Año V, No. 29, Julio-Diciembre de 2011. Página 138-139.

3 Tesis XI.1o.A.T.47 K. Aislada. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito. No. de registro 164611. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010. Página 1932.

4 Alexy, Robert. "Los derechos fundamentales." en: *Tres escritos sobre derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Traducción de Carlos Bernal Pulido. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2003. Página 34-35.

5 Tesis: 10a. P. LXIX/2011(9a.Época); Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Página 552.

6 Tesis 1ª. XVIII/2012 (9ª), 10ª. Época; 1ª. Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Página 257

7 Tesis: P. LXVII/2011(9a.). Pleno. 10ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1. Página 535.

8 Tesis LXV/2011 (9a.). Pleno. 10ª Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1. Página 556.

9 Con motivo de la reforma al Código Penal Federal publicada en el DOF el 1 de junio de 2011.

10 CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*. México. Naciones Unidas. Adoptadas en su 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012.

11 CEDAW. *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*. Naciones Unidas. Adoptadas en su 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012. CEDAW/C/MEX/CO/7-8. 7 de agosto de 2012. Párrafo 13.

12 CEDAW. Ob. Cit. Párrafo 14.

13 CEDAW. Ob. Cit. Párrafo 18.

14 CEDAW. Ob. Cit. Párrafo 19.

15 *Informe 2013 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo*. Amnistía Internacional, Madrid, España. 2013. Página 230.

16 *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*. Grupo de trabajo de la ONU sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/19/58/Add.2. 20 de diciembre de 2011. Página 17-18.

17 *Ibidem*. Página 6.

18 Informe “Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada.” Human Rights Watch. Estados Unidos de América, 2013. Página 1-2.

19 *Ibidem*. Página 3.

20 *Ibidem*. Página 145.

21 Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 138 y 139.

22 Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 61.

23 Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 91. Además, véase el voto razonado del Juez Ad-Hoc Álvaro Castellanos Howell.

24 **Caso Goiburú y otros Vs. Perú**. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 93.

25 *Ibidem*. Párrafo 128.

26 Voto razonado del juez Antônio Augusto **Cançado Trindade**, **Párrafo 38. Caso Goiburú y otros Vs. Perú. Ob. Cit.**

27 Caso González y otras Vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 200-208.

28 *Ibid.* Párrafo 243.

29 *Ibidem*. Párrafo 506.

30 Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 139,

31 Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 299-312.

32 Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Párrafo 317.

33 *Ibidem*. Párrafo 319.

34 *Ibidem*. Párrafo 320-321.

35 *Ibidem*. Párrafo 323.

36 *Ibidem*. Párrafo 324.

37 *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*. Ob. Cit. Página 6.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Justicia para dictamen.**

---

#### DECRETO EMERGENTE DE AUSTERIDAD REPUBLICANA

---

«Iniciativa de decreto emergente de austeridad republicana, a cargo de Ricardo Mejía Berdeja y suscrita por Ricardo Monreal Ávila, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que contiene decreto emergente de austeridad republicana, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Dentro de la plataforma electoral que presentó la Coalición Movimiento Progresista, incluimos la necesidad de establecer el principio de austeridad republicana como criterio rector del servicio público, reduciendo el costo del gobierno mediante la disminución de los sueldos de los altos funcionarios y la eliminación del gasto improductivo.

Le debe costar menos al pueblo la manutención del gobierno; propusimos acabar con los privilegios de la alta burocracia, reducir los sueldos a la mitad de directores generales hacia arriba; cancelar bonos, viáticos, pensiones a ex presidentes, servicios médicos privados, cajas de ahorro especiales, el uso de aviones, helicópteros y otras canonjías, incluso detener la compra del nuevo avión presidencial.

¿Acaso no es sencillo y suficientemente claro el postulado de José María Morelos de que debe moderarse la indigencia y la opulencia y elevarse el salario del peón?

El Poder Legislativo Federal está obligado constitucional, política y éticamente a responder de manera adecuada a la situación económica que viven las familias de nuestro país.

Se requiere establecer en la República, entre otras medidas que son impostergables para edificar una sociedad más justa e igualitaria, una legislación que obligue a los poderes de la Unión, a los órganos autónomos y demás entes federales, a reglas y principios estrictos de austeridad presupuestal.

La situación económica que atraviesa el país tiene diversas explicaciones, una de ellas es el resultado de políticas neoliberales que han privilegiado a unos cuantos grupos, y han descuidado a la mayoría de la población, desatendiendo la construcción nacional de un desarrollo agrícola, industrial, científico y tecnológico propio.

Sin embargo, el día de hoy nos encontramos ante una situación de emergencia nacional, derivado de las condiciones meteorológicas que sacudieron gran parte del territorio nacional.

El viernes 13 de septiembre de 2013, a las 16:00 la Comisión Nacional del Agua emitió un comunicado en el cual señaló que los meteoros Ingrid y Manuel, tocarían tierra con un riesgo “moderado” para la población de Chiapas, Guerrero, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, Campeche, Tamaulipas, Puebla, Hidalgo y San Luis Potosí, este comunicado fue lo único que anticipó el desastre por venir.

Incluso el National Hurricane System de Estados Unidos emitió un comunicado señalando que consideraba a Ingrid con una peligrosidad intermedia, especificando que las lluvias relacionadas depositarían aproximadamente de 15 a 20 pulgadas de agua, e igualmente señalaron que existían riesgos de deslaves en las zonas más afectadas por las precipitaciones.

Por su parte, el Sistema Nacional de Protección Civil brilló por su ausencia y las comunidades afectadas recibieron el impacto de los fenómenos meteorológicos con la única referencia de que se trataría de un riesgo “moderado” que no ameritaba mayores medidas de prevención.

Alrededor de 40 mil turistas se trasladaron a Acapulco sin que las autoridades hicieran mención alguna del riesgo que esto suponía.

Estos hechos nos permiten llegar hoy a la conclusión que existieron los ingredientes perfectos para el desastre de proporciones alarmantes que hoy existe en el país.

Únicamente el meteoro Manuel impactó en un primer momento al estado de Guerrero, donde afectó el 72.35 por ciento de los municipios que lo integran, es decir 49, siendo particularmente dramático lo ocurrido en la comunidad de La Pintada, donde existieron deslaves que hoy tienen desaparecidas a 68 personas.

Mención aparte requiere lo ocurrido en Acapulco, en donde quedaron varados más de 40 mil turistas, pues se presentaron 20 cortes a la Autopista del Sol y 5 a la carretera federal; ya en el Municipio no ha sido posible cuantificar los daños provocados, pero existen indicios que serán superiores a los daños que dejó Paulina en 1997 y que en ese momento se cuantificaron en 80 mil millones de pesos.

En Michoacán se afectaron 21 municipios gravemente, y en Sinaloa alrededor de 100 mil personas, teniendo en ambos casos daños a la infraestructura carretera de esos estados, que por lo que hace únicamente a Sinaloa ha sido estimado que serán necesarios 1,500 millones de pesos para su recuperación.

Por su parte, en el Golfo de México, el huracán Ingrid devastó la zona norte de Veracruz y el estado de Tamaulipas, teniendo como consecuencia que la mitad de los Municipios de ese estado se encuentren en emergencia.

Igualmente se reportan afectaciones en los estados de Zatecas, Hidalgo, San Luis Potosí, Colima, Chiapas y Jalisco, lo que hasta ahora ha impedido tener un conocimiento exacto del costo que tendrán todos los daños.

Únicamente por lo que hace a la infraestructura carretera, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción estimó que los daños de 10 estados de la república tendrán un costo estimado de 40,000 millones de pesos.

En ese sentido, estamos ante un desastre nacional de proporciones nunca antes vistas, donde el Fonden con los 12 mil millones de pesos que lo integran será más que insuficiente para costear los daños existentes.

Las afectaciones plantean un reto a las finanzas públicas pues existe un abismo entre los recursos disponibles para afrontar la contingencia y los daños existentes, que ni siquiera están cuantificados en su totalidad, pero que serán claramente superiores a lo disponible.

Con motivo de esta grave contingencia nacional en pasadas sesiones se planteó la solidaridad de los legisladores para con los afectados, sin embargo, en nuestro carácter de representantes directos de los gobernados, nuestros esfuerzos no representan solidaridad, representan obligaciones adquiridas, que nos deben hacer tomar acciones concretas y contundentes.

El presidente Enrique Peña Nieto ha argumentado que los 933 millones de dólares, 11 mil 913 millones 010 mil 500 pesos a tipo de cambio del Diario Oficial de la Federación, destinados al Fondo de Desastres Naturales, serán insuficientes para mitigar los daños causados por los ciclones "Manuel" e "Ingrid".

Ante la situación de emergencia que vivimos, resulta menester la implementación de medidas extremas que permi-

tan brindar ayuda a los millones de mexicanos que requieren insumos básicos para subsistir.

Derivado de lo anterior, consideramos que la aportación de recursos debe ser progresiva, por lo que los funcionarios que más dinero perciben deben ser los que más ayuden. Siguiendo esta lógica observamos que si los servidores públicos con mayores sueldos otorgaran la mitad de sus percepciones, tan sólo en el período que comprende de septiembre a diciembre, se podrían recaudar 439 millones 773 mil 599 pesos.

Vivimos una situación de emergencia, nuestros ciudadanos exigen acciones urgentes y contundentes. No podemos permitir que, en medio de una crisis nacional, la alta burocracia siga recibiendo entre 200 mil y 500 mil pesos mensuales de ingresos, mientras existen personas que han perdido todo su patrimonio.

La siguiente tabla nos muestra una aproximación del dinero que podemos recaudar con la donación de la mitad del salario de los funcionarios con mayores ingresos dentro de nuestra federación; ante la tragedia que vivimos la implementación de esta política no sólo es deseable, sino urgente:

Cargo	Percepción	50 por ciento	Número de funcionarios	Ahorro	Total
<b>Ejecutivo</b>					
Presidente	204,310	102,155	1	408,620	408,620
Secretarios	198,186	99,093	17	396,372	6,738,324
Subsecretarios	197,670	98,835	49	395,340	19,371,660
Director General	185,989	92,995	394	371,978	146,559,332
<b>Legislativo</b>					
Diputados	158,737	79,369	500	317,475	158,737,333
Senadores	227,292	113,646	128	454,585	58,186,859
<b>Judicial</b>					
Ministros	509,903	254,952	11	1,019,806	11,217,868
Magistrados	509,903	254,952	33	1,019,806	33,653,604
Consejeros	350,000	175,000	7	700,000	490,000
<b>Total</b>	<b>2,541,991</b>	<b>1,270,995</b>		<b>5,083,982</b>	<b>439,773,599</b>

Asimismo, existen anomalías y despilfarros del gobierno federal que bien podrían servir para subsanar los daños en los que se encuentran inmersos millones de mexicanos.

Los subejercicios al primer semestre del presente año acumulan 3 mil 717.8 millones de pesos, teniendo casos extremos de Secretarías como Turismo y Desarrollo Agrario, donde tan sólo se ha ejercido del 26 por ciento al 39 por ciento del presupuesto; por lo que proponemos que el remanente sea destinado a la emergencia nacional que vivimos.

Del mismo modo, las Cámaras de Diputados y Senadores reciben anualmente enormes cantidades por Grupo Parlamentario, las cuales se caracterizan por la discrecionalidad y corrupción. El Presupuesto para el Poder Legislativo en el 2013 asciende a 11 mil 948 millones de pesos, distribuidos en 6 mil 510 millones a la Cámara de Diputados, tres mil 706 millones al Senado de la República, y mil 661 millones a la Auditoría Superior de la Federación.

Una reducción del 50 por ciento de dicho gasto representaría un monto de 5 mil 974 millones de pesos para ayudar a los damnificados, lo cual resultaría una medida razonable debido a que el 97.1 por ciento del presupuesto del Senado se destina a gasto corriente, mientras que en la Cámara de Diputados el 99.5 por ciento ejerce dicha función.

Con base en lo previamente expuesto, las contracciones en los salarios, la utilización de los subejercicios y la disminución de gastos al poder legislativo, representarían un total de 10 mil 131 millones 573 mil 599 pesos; lo cual representa prácticamente los recursos con los que actualmente cuenta el Fonden.

El país requiere de acciones urgentes e inmediatas, millones de mexicanos necesitan nuestra ayuda; es momento de terminar con un esquema que ha perjudicado tanto a la ciudadanía, para brindar apoyo a quien más lo necesita.

Esta Cámara de Diputados cuenta con las facultades necesarias previstas en la Constitución en los artículos 74 y 75, para resolver sobre el destino del gasto público, por lo que consideramos que dada la urgencia nacional en la que nos encontramos, es objetivo y prudente asumir las medidas propuestas en la presente iniciativa.

En un esfuerzo para resarcir los daños ocasionados por los distintos desastres naturales ocurridos en los últimos años, los Congresos de los estados afectados, han echado mano de los recursos públicos de diversas áreas.

Casos como el terremoto-tsunami, Fukushima en 2011; el huracán Katrina en Nueva Orleans, 2005; el huracán Sandy en Nueva York, 2012, los cuales costaron 210 mil millones de dólares, 125 mil millones de dólares y 50 mil millones de dólares, respectivamente.

De esta manera, es importante que después de los terribles sucesos ocasionados por los huracanes “Manuel” e “Ingrid” deban ponerse en marcha todas las acciones disponi-

bles que ayuden a subsanar los daños ocasionados a miles de mexicanos.

Los fondos establecidos para este tipo de emergencias no han sido suficientes para llevar la ayuda necesaria a todos los afectados por el fenómeno climatológico. En este contexto proponemos echar mano de los excesivos sueldos y salarios de los altos funcionarios a fin de poder subsanar el Fonden, así como de los subejercicios de las Secretarías de estado.

Es necesario que, como en otros países, se apruebe la iniciativa de Austeridad Republicana, a fin de dotar de mayores recursos a la federación que le permita implementar políticas de prevención ante este tipo de desastres, además de siempre estar capitalizado para subsanar los daños ocasionados por el mismo.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente

### **Decreto emergente de austeridad**

**Primero.** Todos los funcionarios del Ramo 22.1 de la Administración Pública Federal de los Grupos G, H, K y el Presidente de la República, donarán el 50 por ciento de su percepción ordinaria total durante el periodo Septiembre-Diciembre 2013 al Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

**Segundo.** La remuneración total de los funcionarios pertenecientes a los anexos 22.2.3, 22.3.3, 22.5.1, 22.6.1 y 22.7.1 será reducida en un 50 por ciento, durante el periodo Septiembre- Diciembre 2013, para ser destinado el descuento al Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

**Tercero.** El saldo de los subejercicios presupuestarios acumulados durante el primer semestre del 2013 por los ramos: Presidencia; Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Economía; Educación Pública; Salud; Marina; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario Territorial y Urbano; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Procuraduría General de la República; Energía; Desarrollo Social; Turismo, Función Pública; Tribunales Agrarios; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; será incorporado al Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

**Cuarto.** El 50 por ciento del Presupuesto destinado al Poder Legislativo en el 2013, el cual se distribuye en 6 mil 510 millones para la Cámara de Diputados, tres mil 706 millones para el Senado de la República, y mil 661 millones para la Auditoría Superior de la Federación, será redirigido al Fondo de Desastres Naturales (Fonden).

**Quinto.** La entrega de los recursos por parte de los organismos mencionados será fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación, la cual vigilará la incorporación de los ingresos al Fondo de Desastres Naturales (Fonden), así como el correcto uso y destino de los mismos.

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
(Rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

---

«Iniciativa que adiciona los artículos 127 Bis a 127 Quáter a la Ley General de Bienes Nacionales, a cargo de la diputada Loretta Ortiz Ahlf, del Grupo Parlamentario del PT

Loretta Ortiz Ahlf, diputada a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, 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 soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está dando paso a una nueva

configuración de la propiedad y de la tenencia de la tierra, especialmente en las zonas costeras del país, lo que hace apremiante crear un marco legal mucho más claro en lo relativo a las obligaciones y límites a los que se encuentran constreñidos quienes poseen inmuebles en dichas zonas.

La regulación jurídica mexicana de las playas y litorales presenta diversos vacíos que han tenido que ser llenados por vía reglamentaria. La presente iniciativa propone elevar a rango de ley, una disposición actualmente contenida en el artículo 24 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, debido a su importancia para el adecuado ejercicio de las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por lo que dicho artículo 24 quedaría expresamente derogado y la secretaría atendería al orden de prelación que el Congreso de la Unión definiría desde la Ley General de Bienes Nacionales.

Se propone establecer un límite legal para el otorgamiento de concesiones y permisos. Este límite se considera necesario para preservar la soberanía del país y garantizar un control estatal de la franja que constituye la zona federal marítimo-terrestre. En ningún caso dicho límite significará un decrecimiento en la actividad económica del país pues las concesiones y permisos que, en su caso, dejen de ser prorrogados podrán ser operados por el propio Estado mexicano, a través de empresas paraestatales o de los organismos ya previstos en la actualidad dentro de la Ley General de Bienes Nacionales creados mediante acuerdos entre la administración pública federal y las entidades federativas que suelen conocerse como promotoras y administradoras de los servicios de playa de zona federal marítimo terrestre.

La iniciativa propone también la creación de servidumbres de tránsito y de acceso al mar. La necesidad de regular dichas servidumbres proviene de diversas causas. Una de ellas es el derecho de los pobladores cercanos a las playas de utilizar estos recursos naturales y dar continuidad a actividades esenciales para sus comunidades como la pesca. Pero además de razones morales y de preocupación a favor de los más desprotegidos, existen también argumentos económicos a favor de una mejor regulación y acceso público a las playas.

En el derecho comparado se puede observar que naciones europeas como España cuentan con figuras semejantes a las servidumbres que esta iniciativa propone, con excelen-

tes resultados económicos. España se mantiene como el segundo país con mayores ingresos del mundo por concepto de turismo y cuarto por concepto de llegadas. En cambio, México se sitúa en el décimo lugar por llegadas y en la posición 23 por ingresos.<sup>1</sup> La dificultad de gozar de las playas para la mayoría de los turistas (únicamente aquellos hospedados en hoteles con acceso directo al mar pueden acceder libremente) es una de las razones que explica esta enorme diferencia.

La situación es mucho más grave si se toma en cuenta que España cuenta únicamente con 7 mil 876 kilómetros de costa, y México en cambio cuenta con más de 10 mil kilómetros de longitud de costa. Es evidente que nuestras playas están siendo mucho menos productivas y en gran medida esto se debe a la concentración, bloqueo y privatización que caracteriza a nuestros destinos turísticos. Como se observa, el fenómeno de exclusión que se vive en México –al impedir el libre acceso y tránsito en las playas– no implica beneficios económicos para los empresarios turísticos y únicamente contribuye a empobrecer a las comunidades y a romper nuestro frágil tejido social.

**Único. Se adicionan** los artículos 127 Bis, 127 Ter y 127 Quáter a la Ley General de Bienes Nacionales, para quedar como sigue:

**Artículo 127 Bis.** Cuando en igualdad de circunstancias existan particulares interesados en usar, aprovechar, explotar la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de otorgar las concesiones o permisos correspondientes deberá observar el siguiente orden de prelación:

- I. Últimos propietarios de los terrenos que como consecuencia de los movimientos marítimos hayan pasado a formar parte de la zona federal marítimo terrestre;
- II. Solicitantes de prórroga de concesión o permiso, siempre que la continuación de sus operaciones no altere el equilibrio ecológico y hayan cumplido con las disposiciones de esta ley, su reglamento y de la concesión o permiso;
- III. Propietarios o legítimos poseedores de los terrenos colindantes con las áreas de que se trate;
- IV. Cooperativas de pescadores;

V. Ejidos o comunidades colindantes;

VI. Concesionarios o permisionarios por parte de autoridad competente, para explotar materiales que se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre;

VII. Solicitantes cuya inversión supere doscientas mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y coadyuve al desarrollo urbano y socioeconómico del lugar, sea compatible con el equilibrio ecológico, así como con las normas y políticas establecidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y

VIII. Los demás solicitantes.

Cuando concurren personas a las que en términos de este artículo les corresponda el mismo orden de preferencia, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales determinará a cuál de ellas otorgará la concesión o el permiso correspondiente, según la importancia de la actividad.

**Artículo 127 Ter.** No podrá cederse a particulares ya sea por vía de concesión, permiso, desincorporación de terrenos ganados al mar o cualquier otra figura jurídica, más de 50 por ciento de la zona federal marítimo terrestre correspondiente a cada entidad federativa. Quedan exceptuados del límite anterior las concesiones o permisos otorgados a organizaciones de la sociedad civil que sin ánimo de lucro realicen únicamente tareas de conservación del equilibrio ecológico.

Las concesiones a particulares de la zona federal marítimo terrestre no podrán otorgarse por periodos mayores a 20 años.

**Artículo 127 Quáter.** En todo caso, los concesionarios y permisionarios deberán respetar las servidumbres legales siguientes:

- I. Servidumbre de acceso al mar, que garantizará el acceso público y gratuito al mar en la longitud y anchura que demanden la naturaleza y finalidad del acceso, dentro de la concesión correspondiente. En las zonas urbanas los accesos a vehículos automotores deberán estar separados entre sí, como máximo, 500 metros y los accesos peatonales, 200 metros. Todos los accesos deberán estar señalados y abiertos al uso público. Estas servidumbres deberán ser definidas o, en su caso, ratificadas, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Se

considera de utilidad pública para efectos de expropiación, los terrenos necesarios para la realización o modificación de accesos públicos al mar.

II. Servidumbre de tránsito, a título gratuito, correspondiente a una franja mínima de 20 metros, dentro de la concesión correspondiente. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales podrá ampliar esta servidumbre hasta un máximo de 30 metros en atención a características especiales de la playa de que se trate. Esta zona deberá dejarse permanentemente libre para el paso público peatonal, para los vehículos de vigilancia y rescate, así como para las actividades de pesca y deportes acuáticos.

Queda prohibido el cierre total o parcial de las servidumbres públicas de acceso al mar y de tránsito en las playas.

La contravención de lo dispuesto en este artículo será sancionado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con multa de hasta tres mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y clausura temporal del establecimiento respectivo, de conformidad con el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y demás disposiciones aplicables.

La reincidencia en conductas que impidan el uso gratuito, público y permanente de las servidumbres señaladas en el presente artículo será causal suficiente para negar la prórroga de las concesiones o permisos respectivos.

### Transitorios

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

**Segundo.** Queda derogado el artículo 24 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo-terrestre y terrenos ganados al mar.

**Tercero.** Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

**Cuarto.** En las entidades federativas donde las concesiones y permisos actuales superen el máximo establecido en el artículo 127 Ter, se procederá, en su caso, a la revocación o a la negativa en la prórroga de concesiones y permisos, según sea el caso. En todo caso la Secretaría de Medio

Ambiente y Recursos Naturales deberá cumplir estrictamente con el porcentaje máximo establecido en el artículo 127 Ter, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

### Nota:

1. The International Crisis of the Economy and Tourism in Mexico: Impacts and Alternatives for the Beach Touristic Destinations. Angélica Montaña Armendáriz, Juan Carlos Pérez Concha y Verónica de la O Burrola.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Paloma Villaseñor Vargas y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada federal María de la Paloma Villaseñor Vargas, así como los diputados 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 les confieren los artículos 71 fracción II y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 61, 64, 72, 73 y adiciona el 74 Ter, todos de la Ley General de Salud, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

La propuesta de modificar los artículos 61, 64, 72, 73 y adicionar el artículo 74 Ter, todos de la Ley General de Salud, tiene por objeto: 1) Reconocer y garantizar el derecho a la salud de las personas con discapacidad por los trastornos generalizados del desarrollo y los trastornos del espectro

autista; 2) Que el Estado emprenda acciones para la detección temprana, la orientación y concientización a la ciudadanía de estos trastornos, y; 3) Que el Sector Salud reconozca e investigue los Trastornos Generalizados del Desarrollo y los trastornos del espectro autista como problemas de salud pública.

Los trastornos generalizados del desarrollo también denominados trastornos del espectro autista, son un conjunto de problemas vinculados al neurodesarrollo con manifestaciones fundamentalmente cognitivas y del comportamiento, que ocasionan notables limitaciones en la autonomía personal de quien presenta esta discapacidad y son una importante causa de estrés en la familia.

Los trastornos del espectro autista se definen por la presencia de alteraciones en la interacción social y la comunicación, una importante restricción en el repertorio de intereses, actividades, conductas y la comunicación.

Estos trastornos persisten a lo largo de la vida, no son “curables” y el tratamiento es la habilitación en las áreas del desarrollo, lo que permite su reinserción social, limitando/reduciendo la discapacidad asociada.

La Secretaría de Salud, en su Guía de Práctica Clínica 2012, sobre “diagnóstico y manejo de los trastornos del espectro autista” detalla:

“La denominación Trastornos Generalizados del Desarrollo es la aceptada en las clasificaciones internacionales vigentes. Abarca el espectro de trastornos en los que se reconoce el autismo (infantil y atípico), el síndrome de Asperger, el síndrome de Rett y el trastorno desintegrativo de la infancia. (Guía Clínica Trastornos del Desarrollo, Hospital Psiquiátrico Infantil, 2011).

“Los trastornos del espectro autista forman parte de los problemas de salud mental. Son una serie de trastornos neuropsiquiátricos, catalogados como “trastornos generalizados del desarrollo” según la clasificación diagnóstica del DSM-IV-TR, los cuales pueden detectarse a edades muy tempranas (por definición, el trastorno autista es de inicio anterior a los 3 años de edad). Esta disfuncionalidad tiene un impacto considerable no sólo en el correcto desarrollo y bienestar de la persona afectada, sino también de los familiares, dada la elevada carga de cuidados personalizados que necesitan.

“La prevalencia de dichos trastornos ha aumentado en los últimos años (Williams JG, 2006, Bertrand J, 2001), lo que unido a su carácter crónico y gravedad hace que precisen un plan de tratamiento multidisciplinario personalizado y permanente a lo largo de todo el ciclo vital, en constante revisión y monitorización, que favorezca el pleno desarrollo del potencial de las personas con trastornos del espectro autista y favorezca su integración social y su calidad de vida. Al igual que ocurre con otros trastornos de salud mental u otras discapacidades, son un problema que puede producir estigmatización. Las familias ponen de manifiesto los sentimientos de aislamiento, invisibilidad y falta de conocimiento de lo que son los trastornos del espectro autista por parte de la sociedad en general.

“La diversidad de manifestaciones clínicas que pueden presentarse en los trastornos del espectro autista dificulta la detección precoz de sintomatología compatible con dichos trastornos, y como consecuencia se ve retrasado su diagnóstico, que con frecuencia no se confirma antes de los 3 años. A ello se añade un cierto desconocimiento del problema en ámbitos médicos y educativos.

“A pesar del carácter crónico de estos trastornos, no todas las personas diagnosticadas de autismo se encuentran en situación de dependencia. Muchos niños con trastornos del espectro autista pueden alcanzar niveles de funcionalidad e independencia elevados, en función no sólo de sus propias características o gravedad de los trastornos (C.I. bajo o normal, existencia o ausencia de lenguaje funcional), sino también en función de los apoyos, tanto al niño como a la familia, recibidos desde etapas tempranas”.

El costo social de las personas con trastornos del espectro autista es elevado. En Estados Unidos estiman los costos totales que requiere una persona con autismo a lo largo de su vida en 3.2 millones de dólares. Cuando se compara el costo anual de servicios médicos entre los niños diagnosticados de autismo entre las edades de 2 y 18 años y sin autismo, se estima que es tres veces superior en el grupo de niños con Trastornos del Espectro Autista.

“La prevalencia de los trastornos del espectro autista en Europa es de 60 / 10,000; en América 40 – 60 / 10 000. En México no se cuenta con datos de prevalencia basados en investigación epidemiológica. Por demanda de atención clínica en el Hospital Psiquiátrico Infantil “ Dr.

Juan N. Navarro “ los trastornos del espectro autista se situaron entre las cinco primeras causas de demanda de atención en los tres períodos observados ( 2003, 2005 y 2007). (Márquez-Caraveo, 2011).

La proporción de varones se presenta de 3:1 a 4:1 con respecto a las mujeres. (Márquez-Caraveo, 2011) La edad de inicio de los trastornos es muy temprana; en algunos casos se han podido observar las primeras manifestaciones durante el primer año de vida, de ahí la importancia de un seguimiento exhaustivo del desarrollo infantil. (Zwaigenbaum L, 2005)”.

El autismo es un trastorno crónico, que causa un gran impacto en el niño o adulto joven y su familia o cuidadores. Los niños diagnosticados y que reciben habilitación a temprana edad pueden llegar a una autonomía y plenitud. Es uno de los trastornos graves más frecuentes que afecta al desarrollo en la infancia temprana, solo superado en prevalencia por el retraso mental y los trastornos de la adquisición del lenguaje.

Las asociaciones no gubernamentales, pioneras en el diagnóstico y atención de estos trastornos, afirman que el diagnóstico del autismo despierta una variedad de emociones y preocupaciones en los familiares de quien la padece, acerca de las implicaciones del trastorno en el futuro.

“La identificación precoz del niño con trastornos del espectro autista es de enorme importancia, ya que permite el inicio temprano de la terapia y se consiguen resultados mejores que los alcanzados con tratamientos más tardíos. Además el diagnóstico precoz de los trastornos del espectro autista facilita la planificación educativa, las previsiones de ayudas familiares y asistenciales, el manejo del estrés familiar y la puesta en marcha de una adecuada atención médica y psicoeducativa, al tiempo que impide la asignación a programas terapéuticos inapropiados y se evita la tensa y desconcertante trayectoria que siguen muchos padres hasta que se establece el diagnóstico. (Cabanyes J, 2004).”

Por todo ello, es importante que se establezcan en la Ley General de Salud acciones de protección materno infantil, como la vigilancia del crecimiento, tanto físico como neurológico, para garantizar la detección precoz, diagnóstico adecuado y el manejo eficaz y oportuno de los Trastornos Generalizados del Desarrollo.

Aunado a ello, se debe proporcionar información y recomendaciones necesarias para la vigilancia por parte de los

padres o tutores del desarrollo físico y neurológico de los menores; instruir a médicos y educadores sobre las principales evidencias que presentan los menores con trastornos generalizados del desarrollo, que permitan la detección oportuna de éstos. El objetivo de estas acciones será la disminución de la discapacidad asociada y la oportuna habilitación de los menores para que puedan integrarse, en medida de lo posible, con plenitud e independencia a la sociedad.

El Estado mexicano establece en sus artículos primero y cuarto de la Constitución, que las personas con discapacidad no puedan ser discriminadas o menoscabados sus derechos o libertades; reconoce a la salud como un derecho humano que debe ser garantizado por el mismo Estado, especialmente cuando se trata además de proteger el interés superior de la niñez, e instruye a que el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez contemplen estos principios:

#### **Artículo 1o.**

(Último párrafo) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

#### **Artículo 4o.**

(Párrafo quinto) 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.

(Párrafo noveno) En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los niños con trastornos generalizados del desarrollo pueden ser detectados y diagnosticados entre los 12 y 24 meses de vida. Para el Estado Mexicano debe ser prioritario su diagnóstico y atención oportuna. El objetivo es la disminución de la discapacidad asociada que asegure y garantice, en la medida de lo posible, su normalización para que en su vida adulta puedan valerse con autonomía. Los niños requieren un abordaje multidisciplinario que permita llegar al diagnóstico.

En materia de discapacidad y niñez, México se ha adherido a las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas para proteger y homologar la protección de estos sectores sociales en todo el mundo. Con la firma y ratificación de las convenciones y tratados internacionales, los países parte se obligan a dar cumplimiento a estos instrumentos. Los Estados Unidos Mexicanos establecen en el artículo 133 Constitucional lo siguiente:

#### **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.

México ha signado y ratificado convenciones que tienen por objeto brindar un marco jurídico con un piso de derechos a grupos vulnerados, discriminados y marginados, con el fin de que estos derechos sean iguales en todo el orbe.

Las personas con trastornos generalizados del desarrollo y trastornos del espectro autista, al ser personas con una discapacidad, están protegidas por la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” y la “Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad”. Los niños, además, son también protegidos por la “Convención sobre los Derechos del Niño”.

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 Mexicano 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. La convención entró en vigor en México al día siguiente.

En el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el Estado Mexicano se obliga a proporcionar y llevar lo más cerca posible los servicios de salud para atender a personas con discapacidad; reconoce el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud y el compromiso de proporcionar programas con este fin. Además, reconoce al diagnóstico oportuno, a la prevención y a la atención temprana como derechos de las personas y obligaciones de los estados.

**Artículo 25, “Salud”.** Los Estados parte reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados parte adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los Estados parte:

- a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población;
- b) Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores;
- c) Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales;

El artículo 26 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad amplía los derechos del artículo anterior y precisa el compromiso del Estado de adoptar, en la etapa más temprana posible, medidas para lograr la máxima independencia, capacidad física, men-

tal, social y vocacional mediante habilitación y rehabilitación. También adopta el compromiso de promover la formación inicial y continua de profesionales de habilitación y rehabilitación.

#### **Artículo 26, “Habilitación y Rehabilitación”**

1. Los Estados parte adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados parte organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas:

a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona;

b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales.

2. Los Estados parte promoverán el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación.

3. Los Estados parte promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, fue firmada por el Estado Mexicano en enero, ratificada por el Senado en junio y publicada esta aprobación en el Diario Oficial de la Federación el último día del mes de julio, todo del año 1990. En enero de 1991 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor.

Este documento protege el Interés Superior de la Niñez. Los Estados Parte están comprometidos a asegurar, en la mayor medida posible, que los niños accedan a la salud y a los tratamientos que requieran.

#### **Artículo 24.**

1. Los Estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

...

#### **Artículo 26.**

1. Los Estados parte reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Además del derecho a la salud, los Estados Parte de la Convención sobre los Derechos del niño, reconocen que ellos tienen el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo. En el caso particular, los niños con Trastorno Generalizados del Desarrollo requieren de atención médica y habilitación oportuna para poder tener un desarrollo adecuado y la consecuente posibilidad de una vida plena.

#### **Artículo 27.**

1. Los Estados parte reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

La detección oportuna y la habilitación de los niños con discapacidad por Trastornos Generalizados del Desarrollo reducen considerablemente los gastos que deben re-

alzar las familias para la manutención y cuidado que requieren. Los médicos especialistas en estos trastornos señalan que la normalización de un niño puede incluirlo en la comunidad con autonomía y suficiencia económica; empero no hacerlo, significa una carga onerosa para las familias, impide una vida productiva de quien tiene a su cargo su cuidado y, en última instancia, el Estado deberá brindar asistencia a los adultos que por su discapacidad no atendida oportunamente, no pueden valerse por sí mismos.

Reconocer el derecho a la salud y el interés superior de la niñez en lo relativo a los trastornos generalizados del desarrollo es, a final de cuentas, armonizar la Ley General de Salud.

Si se omite la atención de los trastornos generalizados del desarrollo, los gastos a futuro para el Estado mexicano serán mayores, pues tendrá que brindar asistencia a las personas que por su discapacidad no atendida, no tengan la capacidad de integrarse a la economía con autosuficiencia.

Las personas con trastornos generalizados del desarrollo, cuando son atendidas, habilitadas y guiadas en su desarrollo, logran integrarse con normalidad y generan aportaciones importantes para su comunidad. Todos tenemos derecho a la vida, a la salud, al bienestar y a la no discriminación.

El autismo al ser una discapacidad, que no presenta rasgos físicos característicos, llega a ser invisible para y por la sociedad, lo que genera segregación, falta de sensibilidad, discriminación y rechazo por una condición cuya deficiencia es generada por la disminución en las capacidades de lenguaje y socialización. Es decir, el autismo y los trastornos generalizados del desarrollo son una discapacidad que parte de la incapacidad de expresarse correctamente y socializar por parte del individuo y que se agrava por la falta de comprensión de la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, por justicia social y por humanidad, someto a consideración del pleno de esta Soberanía para estudio y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 61, 64, 72, 73 y adiciona el 74 Ter, todos de la Ley General de Salud**

**Único.** Se reforma la fracción V del artículo 61; se reforma la fracción I y adiciona la fracción III bis al artículo 64; se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 72; se reforma el párrafo primero, la fracción II y IV del artículo 73, y; se adiciona el artículo 74 ter, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

#### **Ley General de Salud**

#### **Título Tercero Prestación de los Servicios de Salud**

#### **Capítulo V Atención Materno-Infantil**

**Artículo 61.** El objeto del presente capítulo es la protección materno-infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el período que va del embarazo, parto, postparto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

- I.** La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera;
- II.** La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, y en su caso atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual;
- III.** La revisión de retina y tamiz auditivo al prematuro;
- IV.** La aplicación del tamiz oftalmológico neonatal, a la cuarta semana del nacimiento, para la detección temprana de malformaciones que puedan causar ceguera, y su tratamiento, en todos sus grados, y
- V.** La atención del niño, la vigilancia durante el crecimiento, el desarrollo físico y el neurodesarrollo, así

como la promoción de la integración y del bienestar familiar.

**Artículo 64.** En la organización y operación de los servicios de salud destinados a la atención materno-infantil, las autoridades sanitarias competentes establecerán:

**I.** Procedimientos que permitan la participación activa de la familia en la prevención, **diagnóstico oportuno** y atención oportuna de los padecimientos de los usuarios;

**II.** Acciones de orientación y vigilancia institucional, fomento para la lactancia materna, promoviendo que la leche materna sea alimento exclusivo durante los primeros seis meses de vida y complementario hasta avanzado el segundo año de vida y, en su caso, la ayuda alimentaria directa tendiente a mejorar el estado nutricional del grupo materno infantil;

**II Bis.** Acciones de promoción para la creación de bancos de leche humana en los establecimientos de salud que cuenten con servicios neonatales;

**III.** Acciones para controlar las enfermedades prevenibles por vacunación, los procesos diarreicos y las infecciones respiratorias agudas de los menores de 5 años, y

**III Bis. Acciones para el diagnóstico oportuno de los Trastornos Generalizados del Desarrollo, que se caracterizan por la presencia de alteraciones en la interacción social y la comunicación, visibles y detectables desde el primer año de vida.**

**IV.** Acciones de capacitación para fortalecer la competencia técnica de las parteras tradicionales, para la atención del embarazo, parto y puerperio.

## Capítulo VII Salud Mental

**Artículo 72.** La prevención, **diagnóstico oportuno** y atención **oportuna** de los trastornos mentales, del comportamiento y **los trastornos generalizados del desarrollo**, son de carácter prioritario. **Su atención** se basará en el conocimiento de los factores que afectan la salud mental, las causas de las alteraciones de la conducta, los métodos de prevención y control multidisciplinario de dichos trastornos, así como otros aspectos relacionados con el diagnóstico, conservación y mejoramiento de la salud mental.

Para los efectos de esta ley, se entiende por salud mental el estado de bienestar que una persona experimenta como resultado de su buen funcionamiento en los aspectos cognoscitivos, afectivos y conductuales, y, en última instancia el despliegue óptimo de sus potencialidades individuales para la convivencia, el trabajo y la recreación.

La atención de los trastornos mentales, y del comportamiento, deberá brindarse con un enfoque comunitario, de reinserción psicosocial y con estricto respeto a los derechos humanos de los usuarios de estos servicios.

**El diagnóstico, la atención y tratamientos adecuados de los trastornos generalizados del desarrollo son un conjunto de problemas vinculados al neurodesarrollo, deben otorgarse oportunamente para limitar/reducir la discapacidad asociada.**

**Artículo 73.** Para la promoción de la salud mental y la atención de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, **así como para el diagnóstico oportuno y atención adecuada de los trastornos generalizados del desarrollo**, la Secretaría de Salud, las instituciones de salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes en cada materia, fomentarán y apoyarán:

**I.** El desarrollo de actividades educativas, socioculturales y recreativas que contribuyan a la salud mental, preferentemente a grupos en situación de vulnerabilidad.

**II.** La difusión de las orientaciones para la promoción de la salud mental, así como el conocimiento y prevención de los trastornos mentales, del comportamiento **y de los trastornos generalizados del desarrollo;**

**III.** La realización de programas para la prevención y control del uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes, inhalantes y otras sustancias que puedan causar alteraciones mentales o dependencia;

**IV.** Las acciones y campañas de promoción de los derechos de las personas con trastornos mentales, del comportamiento **y los trastornos generalizados del desarrollo**, así como de sensibilización para reducir el estigma y la discriminación, a fin de favorecer el acceso oportuno de la atención **que limite/reduzca la discapacidad asociada;**

V. La implementación estratégica y gradual de servicios de salud mental en establecimientos de la red del Sistema Nacional de Salud, que permita abatir la brecha de atención;

VI. La investigación multidisciplinaria en materia de salud mental;

VII. La participación de observadores externos para vigilar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas con trastornos mentales y del comportamiento, que son atendidas en los establecimientos de la red del sistema nacional de salud; y

VIII. Las demás acciones que directa o indirectamente contribuyan a la prevención, atención y fomento de la salud mental de la población.

**Artículo 74 Ter. La persona con trastornos generalizados del desarrollo, tendrá los siguientes derechos:**

**I. Derecho a la mejor atención disponible, para diagnóstico oportuno, habilitación y tratamiento terapéutico, médico y farmacológico acordes al diagnóstico individual; lo que incluye el trato sin discriminación y con respeto a la dignidad de la persona, en establecimientos de la red del sistema nacional de salud;**

**II. Derecho a contar con un representante que cuide en todo momento sus intereses.**

**III. Derecho al consentimiento informado de la persona o su representante, en relación al tratamiento a recibir, especialmente si es el caso de tratamiento farmacológico, debiendo incluir terapias de habilitación.**

**IV. Derecho a que el tratamiento terapéutico y médico que reciba, esté basado en un plan prescrito individualmente con historial clínico, revisado periódicamente y modificado llegado el caso;**

**V. Derecho a no ser sometido a tratamientos irreversibles o que modifiquen la integridad de la persona;**

**VI. Derecho a ser tratado y atendido en su comunidad o lo más cerca posible al lugar en donde habiten sus familiares o amigos, y**

**VII. Derecho a la confidencialidad de la información médica sobre su persona.**

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 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.**

---

### ARTICULOS 73, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Valentín Maldonado Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe, diputado José Valentín Maldonado Salgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, presenta ante esta soberanía la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Planteamiento del problema**

De acuerdo con lo que establece la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución, la Política Exterior en México es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, de tal forma que el Congreso es prácticamente un observador de las decisiones que asume el gobierno de nuestro país en el mundo en temas fundamentales que impactan nuestra política interior.

El Congreso es el órgano que representa a la pluralidad política de nuestro país y por tanto no puede ser confinado a un sitio simplemente de testigo ante los asuntos de Estado.

El Congreso de la Unión, como portador de la representación política de la nación, y del pulso político, económico, social del país, debe asumir una participación de mucho mayor relevancia en la definición de la posición general que debe tener nuestro país en las deliberaciones internacionales frente a temas fundamentales como los derechos humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, el cambio climático o la delincuencia organizada a escala mundial, entre otros.

### Argumentos

En congruencia con la línea política del Partido de la Revolución Democrática y con la agenda legislativa de mi grupo parlamentario presento a esta soberanía una iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un tema fundamental para nosotros, la relación de nuestro gobierno con el mundo. Por ello propongo elevar a rango constitucional un precepto para que la Política Exterior adquiera una responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Una de las principales inconveniencias de que la Política Exterior se mantenga como una facultad exclusiva del Ejecutivo es que la posición de nuestro país en el mundo se basa en una visión de corto plazo, que defiende intereses coyunturales y de grupo pero no refleja una visión de Estado.

Necesitamos que el Congreso de la Unión participe con el Ejecutivo en el diseño global de la Política Exterior de nuestro país, manteniendo la conducción del Ejecutivo en esta materia.

Consideramos que el Ejecutivo debe seguir manteniendo la facultad de instrumentar la Política Exterior; sin embargo, es importante que los lineamientos y los ejes fundamentales de la misma, que necesariamente tienen rango de asuntos de Estado, sean previamente discutidos y aprobados por el Poder Legislativo y dotar al Senado de la facultad de evaluar la instrumentación de la Política Exterior porque las relaciones que mantiene nuestro gobierno con otros países o regiones del mundo, no pueden conducirse a partir de la improvisación o a partir de una visión de coyuntura generada a capricho del Presidente en turno, sino que deben ser diseñadas a partir de una política de Estado, apegada a los principios de Política Exterior consagrados en la Cons-

titución y que considere a largo plazo el rumbo que le debemos dar a nuestro país y eso debe ser una responsabilidad compartida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Necesitamos promover cabalmente los intereses de México en el mundo, independientemente de la administración que se encuentre en el gobierno; necesitamos posicionar nuestra agenda para el desarrollo, con una visión de largo plazo, que nos permita reducir la desigualdad, la injusticia y la inseguridad que imperan en nuestro país, a la luz del esfuerzo nacional y de la cooperación a través de la experiencia internacional.

Si bien es cierto que el Congreso tiene una participación desde hace muchos años en algunos aspectos de la política exterior, ésta es muy acotada, porque se circunscribe al ámbito de las relaciones entre parlamentarios del mundo en el ámbito de la diplomacia parlamentaria, que si bien es un espacio de gran importancia, no trasciende ni incide de ninguna forma en la definición de los lineamientos generales de la Política Exterior.

### Decreto por el que se reforman los artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se **adiciona** la fracción XXX y se recorre la última fracción del artículo 73; se **reforma** el primer párrafo de la fracción I del artículo 76; se **reforma** la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-Q. (...)

**XXX. Examinar, discutir y aprobar los ejes rectores de la política exterior que instrumente el Ejecutivo federal de acuerdo con los principios establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución.**

**XXXI.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal **en congruencia con los ejes rectores**

**aprobados por el Congreso** y con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

(...)

II. XII...

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. a IX. (...)

**X.** Dirigir la política exterior **apegada a los ejes rectores aprobados por el Congreso de la Unión** y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. a XX. (...)

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de septiembre de 2013.—  
Diputado José Valentín Maldonado Salgado (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACION - LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federales para prevenir y eliminar la Discriminación, y del Trabajo, 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, 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 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se reforma el Título XIII y los artículos 331, 332 primer párrafo, 333, 334, 336, 337 modificando la fracción I, II, III adicionando las fracciones IV y V, 338, fracción I, 340, 342, 343 y 998 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor del siguiente:

### Planteamiento del problema

Desde tiempos remotos las actividades desempeñadas al interior del hogar han sido desvalorizadas y atribuidas principalmente a las mujeres como obligación, sin embargo la dinámica social, las necesidades al interior de los hogares, la apertura e incursión de las mujeres en la fuerza laboral en áreas que habían sido desempeñadas únicamente por varones, la intensificación de las jornadas laborales, han modificado los roles que les habían sido impuesto a ellas al interior de los mismos.

Las labores del hogar son indispensables para el buen funcionamiento y dinámica al interior de la familia y de la sociedad en general, la necesidad de tener con un hogar limpio y ordenado de forma continua, hace indispensable contar con mano de obra que lleve a cabo actividades de procuración y asistencia del mismo, incluyendo el cuidado de niños, personas con discapacidad, familiares enfermos, personas adultas mayores y hasta de mascotas. Y es cuando este tipo de labores no se llevan a cabo o se realizan con deficiencia cuando el trabajo domestico se percibe por los que se benefician de él; pero no se reconoce al exterior.

Insultos, humillaciones, acoso, jornadas de trabajo extenuantes, frágil estabilidad laboral, la descalificación y desvalorización del trabajo realizado, amenazas, intimidación

y todo tipo de discriminación; es decir la violación sistemática a derechos humanos, es la realidad de las personas trabajadoras del hogar.

Niñas, niños, mujeres y hombres en su mayoría de zonas marginadas, del medio rural, migrantes indocumentados e indígenas son víctimas de estas conductas discriminatorias.

Las niñas y niños que debido a su origen y situación son explotados para realizar actividades del hogar, con un pago deficiente o nulo, bajo condiciones insalubres y tratos denigrantes son más propensos a sufrir de aislamiento social y separación familiar definitiva. Sin embargo el caso de las niñas y mujeres adultas indígenas las sitúa en un alto grado de abuso, acoso y violencia por parte de los patrones

En el marco del día mundial contra el trabajo infantil celebrado el 12 junio del presente año la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denunció que al menos 10.5 millones de niños trabajan en el mundo, en el servicio doméstico, a menudo en condiciones peligrosas y de esclavitud. Casi tres cuartos de estos jóvenes trabajadores son niñas, y unos 6.5 millones tienen entre 5 y 14 años.

Lo anterior se da como consecuencia del nulo reconocimiento y apreciación del trabajo mal denominado doméstico, al no ser contempladas como un conjunto de labores que implican esfuerzo, disciplina, cuidado y responsabilidad al interior de los hogares.

Sin embargo esta situación se extiende a mujeres y hombres indígenas que en busca de oportunidades y de escapar de la miseria mal llamada pobreza, quienes son expulsados de sus comunidades para buscar alguna oferta de trabajo que les permita sobrevivir, y es en las actividades referentes al hogar donde encuentran cabida. Por lo que debemos de hacer hincapié que “el trabajo del hogar no se realiza por gusto, sino por necesidad y que se encuentra tan desvalorizado que incluso las personas trabajadoras no lo valoran, y por ello no se atreven a defenderlo. Tratos diferenciados, que van desde comer en platos separados, de pie, sin derecho a vacaciones, días feriados, horarios de trabajos no establecidos, ni pensar en aguinaldo y seguridad social es la realidad de miles de personas trabajadoras del hogar.”<sup>1</sup>

Algunas de las cifras que arroja la difícil realidad del “trabajo doméstico es que en América Latina más de 14 millones de personas trabajan en hogares que no son el suyo”,<sup>2</sup>

y de estas, “casi 2 millones de ellas viven en México donde más del 90 por ciento son mujeres, donde para tres de cada diez trabajadoras domésticas en las zonas metropolitanas de México, el bajo salario es la principal preocupación; dos de cada diez señalan el maltrato, humillación o discriminación como su problema número uno. 45 por ciento no tiene horario fijo y 60 por ciento no goza de vacaciones”.<sup>3</sup> Lo anterior hace ostensible la violencia legalizada e institucionalizada hacia las personas trabajadoras del hogar al encontrarse en total desventaja frente a los demás asalariados, ubicándose en la parte más baja de la pirámide salarial, sin un marco legal que les permita acceder a protección y prestaciones sociales.

Según el *Panorama social de América Latina* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ninguno de los dieciocho países de la región analizados, el ingreso medio de una trabajadora doméstica llega a la mitad del ingreso medio de las trabajadoras asalariadas en general.<sup>4</sup>

Las trabajadoras del hogar representan el 4.4 por ciento de la población ocupada de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, superando el número de oficinistas en instituciones gubernamentales, el de operarios en la industria y el de trabajadores remunerados en el transporte.<sup>5</sup>

### Argumentación

Por lo anteriormente expuesto el trabajo del hogar puede ser visto como una forma de esclavitud moderna en la que se degrada al ser humano como objeto de producción, representando una amenaza a la convivencia armónica y es considerada como un brutal ataque a la libertad.

La esclavitud doméstica se caracteriza por realizar trabajo forzado y por la nula existencia de protección y seguridad social entre el trabajador y su empleador.

La importancia de adicionar el término persona trabajadora del hogar reside en considerarla como un ser humano con poder de raciocinio, que posee conciencia sobre sí y que cuenta con identidad propia.

En este sentido se hace hincapié en su concepción como persona, ampliando y reconociendo sus derechos, considerándola libre e independiente ante a los demás

Es menester contar con un marco jurídico que de certeza y garantice los derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar, visibilizar su situación será relevante para elevar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias al garantizar el acceso a la seguridad social, así como elevar su ingreso económico y con esto su poder adquisitivo a través de las prestaciones sociales.

Es obligación que el Estado como elemento de regulación y equilibrio entre los factores de producción, propicie los mínimos de bienestar, certeza y legalidad que permitan una participación activa dentro de la economía nacional a fin de fortalecer y reconocer las relaciones de trabajo y el respeto a los derechos humanos de este sector de la población que representa cerca de 2 millones.

### ¿Qué es el trabajo doméstico?

Según la Organización Internacional del Trabajo, el mal denominado trabajo domestico, es aquel “realizado de forma continua, en jornada completa o parcial, al servicio de una o más personas o de una familia, en tareas de aseo, cocina y asistencia, propias de un hogar”.

El tema del trabajo del hogar ha sido abordado por disciplinas como la economía, la sociología, la historia y la antropología, donde se pone de manifiesto el trabajo del hogar como una actividad no valorada, ni bien remunerada; a partir de este momento surgen categorías analíticas encaminadas a denunciar la situación que viven las personas trabajadoras del hogar.

En nuestro país, las personas que se dedican a esta actividad mantienen un trato diferenciado respecto al resto de los trabajadores; a pesar de su gran aporte a la sociedad y a la economía, las labores que desempeñan las personas trabajadoras del hogar son consideradas meramente como una ayuda social, ya que en ocasiones sólo es reconocido por los patrones.

Necesitamos revalorizar el trabajo del hogar a partir del reconocimiento y contribución significativa de los trabajadores del hogar a la economía nacional, partiendo de la concepción de cambiar el término doméstico por el de hogar, eliminar términos de nuestro lenguaje que hagan referencia a los trabajadores del hogar como “nuestra muchacha”, como si formaran parte de la propiedad, del hogar o del inventario, como si no tuvieran vida propia, así como denominaciones que popularmente se les da como: chachas,

servientes, domésticos, criadas, etc. mismas que forman parte de las conductas y prácticas discriminatorias que son reflejo de una concepción anacrónica.

La falta del reconocimiento de una relación laboral así como de la conexión entre el trabajo del hogar y la producción social trae como consecuencia que dichas labores no sean reconocidas, ni bien remuneradas, y por consiguiente no sean consideradas como una actividad económica, es por ello que se propone principalmente un cambio en la denominación del Título mal llamado trabajadores domésticos hasta la obligatoriedad del contrato laboral, pasando por la delimitación de las horas de trabajo, días de descanso, vacaciones y el trabajo nocturno.

El Estado mexicano ha mostrado la falta de interés al no haber ratificado el Convenio 189 de la OIT aprobado en el pasado Junio de 2011 en Ginebra, y firmado por México, en el que se establecen las condiciones mínimas laborales y de seguridad social para las personas trabajadoras del hogar y donde queda implícito el reconocimiento a este tipo de actividades como un verdadero trabajo.

Diversos instrumentos nacionales han tratado de mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas trabajadoras del hogar, como el Convenio 111 sobre la no Discriminación en el Empleo, el Convenio 138 sobre la Edad Mínima de trabajar y el Convenio 156 sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

**Todas las formas de explotación son idénticas porque todas se aplican sobre el mismo objeto: el hombre.**

**Frantz Fanon**

### 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

**Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se reforma el Título XIII y los artículos 331, 332 primer párrafo, 333, 334, 336, 337 modificando la fracción I, II, III adicionando las fracciones IV y V, 338, Fracción I, 340, 342, 343 y 998 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de lo siguiente.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se reforma el título XIII y los artículos 331, 332, primer párrafo, 333, 334, 336, 337, modificando la fracción I, II, III, adicionando las fracciones IV y V, 338 fracción I, 340, 342, 343 y 998 de la ley federal del trabajo

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, **profesión y trabajo lícito**, embarazo, lengua, religión, opiniones políticas, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

**Artículo 331. Personas trabajadoras del hogar** son aquellas que prestan los servicios de aseo, asistencia...

**Artículo 332.** No son **personas trabajadoras del hogar** ...

**Artículo 333. Las personas trabajadoras del hogar** que habitan en ...

**Artículo 334.** La retribución de **la persona trabajadora del hogar** comprende, además del pago en efectivo, los alimentos y habitación **pago de tiempo extra, días de descanso obligatorio previstos en esta ley, vacaciones, pago de prima vacacional e indemnización por despido injustificado. De conformidad con lo dispuesto a los artículos 24 y 25.** Asimismo para los efectos de esta Ley los alimentos y habitación se estimaran equivalentes al 50% del salario que se pague en efectivo.

**Artículo 336. Las personas trabajadoras del hogar** tienen derecho...

**Artículo 337.** Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

**I. Evitar todo tipo de práctica y conducta discriminatoria hacia las personas trabajadoras del hogar, que tenga por objetivo menoscabar la dignidad e integridad de las mismas derivado de su origen étnico, nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, embarazo, religión, preferencia sexual, lengua, estado civil, opinión así como cualquier manifestación de racismo.**

**II. Proporcionar a la persona trabajadora del hogar** .....

**III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general de la persona trabajadora del hogar....**

**IV. Realizar los trámites necesarios a fin de inscribir y dar de alta en el Seguro Social a la persona trabajadora del hogar.**

**V. Proporcionar los productos, utensilios y herramientas de trabajo necesarias para llevar a cabo sus actividades de forma integral y bajo los principios de seguridad e higiene.**

**Artículo 338.** Además de las obligaciones a que se refiere ...

**I. Pagar a la persona trabajadora del hogar....**

**Artículo 340. Las personas trabajadoras del hogar** tienen las obligaciones especiales siguientes:

**Artículo 342. La persona trabajadora del hogar** podrá dar por terminada en cualquier tiempo la relación de trabajo.....

**Artículo 343.** El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo sin responsabilidad, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio, pagando la indemnización que corresponda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, fracción IV, y 50.

**Artículo 998.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 992, al patrón que no facilite a **la persona trabajadora del hogar** que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá....

### Transitorio

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

**Segundo.** Se legislara la Ley secundaria correspondiente después de su entrada en vigor.

#### Notas:

1 Bautista, Marcelina. *Dos mundos bajo el mismo techo. Trabajo del hogar y no discriminación*. Consejo Nacional para la Discriminación. Colección Matices. Primera edición 2012.

2 Estadísticas de la OIT

3 Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010

4 Panorama social de América Latina 2008, Santiago de Chile, CEPAL 2009.

5 *Dos mundos bajo el mismo techo. Trabajo del hogar y no discriminación*. Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación, colección Matices 2012

México, DF, a 24 de septiembre de 2013.— (Rúbrica).»

### Se turna a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos, y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

---

## LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

---

«Iniciativa que reforma el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada María Concepción Navarrete Vital, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, María Concepción Navarrete Vital, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2o.-A

de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Argumentación

El IVA, según la Ley del Impuesto al Valor Agregado, lo pagarán las personas que enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios.

Se trata de un impuesto indirecto, lo cual quiere decir que el contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Entendiendo por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en la ley.

Para la aplicación de dicho impuesto, la ley considera tres tasas:

1. La general de 16 por ciento, considerada en el artículo 1o. de la ley.
2. La de 11 por ciento, contenida en el artículo 2o., que se aplicará a las transacciones que se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza. Se debe considerar fronteriza, además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, los municipios de Caborca y de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste del municipio Plutarco Elías Calles; de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a 10 kilómetros, al este de Puerto Peñasco; de ahí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.
3. La tasa de 0 por ciento señalada en el artículo 2o.-A, cuyo objeto es determinar qué productos y servicios de manera estratégica son objeto de dicha tasa. Los actos o actividades gravados con la tasa de 0 por ciento, produ-

cen los mismos efectos que los que si están gravados, es decir, el contribuyente está obligado a realizar sus declaraciones mensuales respecto del IVA, aun cuando las mismas sean sobre tasa de 0 por ciento y no causen gravamen pecuniario.

Estas disposiciones permiten que el Estado mexicano tome decisión sobre actividades que considera estratégicas y básicas para la población, beneficiándolas con la aplicación de una tasa que no generará una elevación de los costos de bienes y servicios al consumidor final.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en el artículo 3o., fracción XXXIII, señala que la soberanía alimentaria es “la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

### Planteamiento del problema

Los legisladores de la Confederación Nacional Campesina hemos sido testigos de acciones de gobierno que han llevado a nuestros productores rurales a disminuir de manera importante sus actividades y los han sumido en la pobreza.

Se trata de políticas públicas tomadas sin consciencia de futuro y pensando únicamente en el beneficio de los más altos niveles de producción. Medidas que impiden a los productores rurales competir en igualdad de circunstancias ante productos de importación.

Por esos motivos, los legisladores del sector campesino estamos comprometidos con la mejora regulatoria en beneficio de los pequeños y medianos productores, pues consideramos que cualquier medida que beneficie a los productores del campo, sus actividades tanto de producción y comercialización, así como el consumo de productos mexicanos, es una mejora que se reflejará en la mesa de todos los mexicanos.

### Propuesta de modificación

Hasta hoy, el artículo 2o.-A de la Ley del IVA ha grabado con tasa de 0 por ciento, entre otras, la enajenación de tractores para accionar implementos agrícolas, a excepción de los de oruga, así como llantas para dichos tractores y motocultores para superficies reducidas.

Países como España consideran que son tractores agrícolas todos los vehículos especiales autopropulsados, de dos o

más ejes, concebido y construido para arrastrar, empujar, llevar o accionar aperos, maquinaria o remolques agrícolas, incluidos los de ruedas u orugas siempre que esté especialmente concebido para arrastrar, empujar, transportar y accionar determinados equipos intercambiables destinados a usos agrícolas o forestales, o arrastrar remolques agrícolas o forestales. Pudiendo estar acondicionados para transportar cargas en faenas agrícolas o forestales y estar equipados con asientos de acompañantes.

Para México, los tractores agrícolas son únicamente los de ruedas, pero es importante tomar conciencia de que no sólo éstos son parte de la mecanización y modernización del campo, debido a que en la vida cotidiana, se presentan múltiples necesidades que son imposibles de resolver únicamente con un tractor de ruedas, como el desazolve de presas, conservación y apertura de caminos rurales y caminos saca cosechas.

Por los motivos expuestos, mediante la presente iniciativa se pretende que se agreguen a la tasa de 0 por ciento del IVA los tractores de oruga, así como las refacciones de la maquinaria señalada en el inciso e) del artículo 2o.-A., siempre que se acredite la actividad para la cual serán destinadas.

Por lo expuesto se somete a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma y adiciona el inciso e) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue

### Artículo 2o.-A. ...

a) a d) ...

**e) Tractores para accionar implementos agrícolas, incluyendo los de oruga, así como refacciones para dichos tractores; motocultores; 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; moto-**

**sierras 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, así como de sus refacciones, se aplicará la tasa señalada en este artículo sólo cuando se acredite que serán utilizados con una vocación totalmente agrícola.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada María Concepción Navarrete Vital (rúbrica)»

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

---

### LEY FEDERAL DE DERECHOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 11 y 14-A de la Ley Federal de Derechos, a cargo del diputado Raymundo King de la Rosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Raymundo King de la Rosa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numerales 1 y 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto con arreglo a la siguiente

### Exposición de Motivos

#### 1. Descripción de la problemática

Desde finales del año 2009 hasta la fecha, se realiza diariamente entre el puerto de Chetumal, Quintana Roo y San

Pedro, Belice una ruta de transporte marítimo de pasajeros con embarcaciones cuya capacidad máxima es de 60 personas.

La operación de la referida ruta ha ido consolidándose y para el 2012 el movimiento de pasajeros fue de 34 mil 854 pasajeros, superior a los 33 mil 125 pasajeros de 2011.

No obstante el crecimiento en pasajeros, se observa un decremento en el número total de operaciones de atraque que en 2012 fue de 2 mil 658 muy inferior a las 3 mil 272 operaciones registradas durante 2011.

Lo anterior se debe a que durante los fines de semana la operación de dichas embarcaciones está sujeta al pago del derecho establecido en el inciso b) numeral 1 del artículo 14-A de la Ley Federal de Derechos, lo que ha propiciado que durante el 2012 los operadores de la ruta redujeran la frecuencia de sus operaciones por el alto costo relativo que el pago de este derecho les representa en relación con el volumen de sus operaciones, que están en función de la capacidad de transporte de los barcos.

El artículo 14-A de la Ley Federal de Derechos establece, establece las cuotas que deben pagar las empresas de transporte por los servicios migratorios extraordinarios que se presten en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación, es decir, fuera del horario comprendido de las 8:00 a las 16:00 horas de lunes a viernes, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, las empresas de transporte los niveles de cobro por tiempo extraordinario, en los términos siguientes:

**Artículo 14-A.** Por los servicios migratorios que se presten en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, las empresas de transporte pagarán el derecho por servicios migratorios extraordinarios, conforme a las siguientes cuotas:

I. En puertos marítimos:

a) Por cada revisión de la documentación de la tripulación en embarcaciones cargueras, al desembarque y despacho, respectivamente \$5,005.66

**b) Por cada revisión de la documentación de la tripulación de las embarcaciones turísticas comerciales, al desembarque y despacho, respectivamente, de acuerdo al número de personas a bordo:**

1. De 1 a 500 personas .....	\$3,129.25
2. De 501 a 1000 personas.....	\$4,063.21
3. De 1001 a 1500 personas.....	\$4,838.33
4. De 1501 personas, en adelante .....	\$5,502.68

Cuando el servicio migratorio extraordinario en puertos marítimos se preste a embarcaciones fondeadas, se incrementará el derecho correspondiente con un 25% adicional.

No se cobrará el derecho por servicios migratorios extraordinarios, cuando se trate de embarcaciones con fines de investigación científica o educativa.

II. En aeropuertos internacionales, por cada revisión de la documentación de pasajeros en vuelos de fletamento, al ingreso y a la salida del país.....\$1,521.10

Tratándose de las aeronaves particulares que sin fines de lucro se utilicen para la transportación privada de pasajeros no se pagará el derecho de servicios migratorios extraordinarios a que se refiere esta fracción.

Así, el pago del derecho previsto en la fracción I, inciso b), del artículo 14-A, debe repercutirse en el costo de la transportación, que al prorratearse entre los pasajeros de botes pequeños, arroja un costo muy elevado en relación con el que pagan los de embarcaciones de mayor capacidad. En el caso de las que realizan el trayecto entre San Pedro, Belice, y Chetumal, Quintana Roo, con capacidad máxima de 60 pasajeros, en el mejor de los casos, el costo es de 52.15 pesos por pasajero, comparado con una embarcación de 300 pasajeros que paga la misma tarifa, pero que prorrateada es de tan sólo 10.43 pesos por pasajero y en el caso de embarcaciones con 500 pasajeros, es de 6.26 pesos.

Por otra parte, en el artículo 8o. de la Ley Federal de Derechos se establecen las tarifas por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia del extranjero en el país, conforme a las tarifas siguientes:

**Artículo 8o. Por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas**

I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas .....	\$295.00
II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas .....	\$2,350.00

III. Visitante Regional.....\$295.00

IV. Visitante Trabajador Fronterizo .....\$295.00

V. Visitante con fines de adopción.....\$2,280.00

VI. Residente Temporal:

a) Hasta un año .....

b) Dos años .....

c) Tres años.....

d) Cuatro años.....

VII. Residente Permanente .....\$3,815.00

Por la reposición de los documentos a que se refiere este artículo se pagará la misma cuota del derecho según corresponda.

Para efectos de la fracción I de este artículo, la Secretaría de Gobernación fijará el procedimiento para identificar a los visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas con fines turísticos.

No pagarán los derechos por servicios migratorios a que se refieren las fracciones I y II de este artículo los choferes u operadores de vehículos de transporte de carga que se internen en el país con el único objeto de cargar o descargar mercancías en los recintos de las aduanas fronterizas del territorio nacional.

El pago del derecho previsto en las fracciones I y II de este artículo deberá efectuarse a la salida del territorio nacional tratándose de extranjeros que arriben al país vía aérea.

El pago del derecho a que se refiere este artículo será sin perjuicio del derecho que corresponda al otorgamiento de la condición de estancia a adquirir en términos del artículo 8o. de esta ley.

En el artículo 11 de la propia ley, se establecen los casos en que no se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o., entre los que se encuentran los extranjeros que se internen **por vía terrestre** con la calidad de visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas, siempre que su estancia en México no exceda de siete días:

**Artículo 11. No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta Ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:**

I. Residente Temporal estudiante.

II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

**a) Ingresen a territorio nacional por vía terrestre, siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.**

b) Pasajeros o miembros de la tripulación a bordo de buques de crucero en travesía internacional, que desembarquen para visitar el país en los puertos mexicanos que formen parte de su travesía turística y embarquen en el mismo buque para continuar su viaje, siempre y cuando no excedan de veintiún días, contados a partir del primer arribo a territorio nacional.

c) Miembros de la tripulación que ingresen al país a bordo de cualquier tipo de buque distinto al previsto en el inciso anterior y desembarquen en puertos mexicanos y embarquen en el mismo buque para continuar su viaje, siempre y cuando no excedan de quince días, contados a partir del primer arribo a territorio nacional.

d) Miembros de la tripulación en activo que ingresen al país a bordo de aeronaves de servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros, siempre y cuando su estancia en el país no exceda de siete días.

e) Cuando sean autorizados bajo los convenios de cooperación o intercambio educativo, cultural y científico.

Como puede apreciarse, los visitantes que ingresan por vía marítima distintos a los que arriban en cruceros internacionales, reciben un trato similar a los que llegan por vía aérea, y deben pagar el derecho de 295 pesos por persona, no obstante que su estadía puede asimilarse a la de los extranjeros que ingresan por vía terrestre.

Esta situación desalienta la actividad turística y comercial, pues establece un costo adicional equivalente a unos veinticinco dólares americanos por persona para visitantes que

lleguen por vía marítima, lo cual repercute en las actividades de las empresas marítimas, pues los pasajeros prefieren usar la vía terrestre para evitar este costo adicional.

## **2. Argumentos para la reforma a la Ley Federal de Derechos**

El esquema actual de cobro de derechos a embarcaciones por la revisión de documentación migratoria a sus tripulaciones en horarios extraordinarios, no guarda proporcionalidad, pues implica costos muy elevados para embarcaciones pequeñas, generando que los trayectos sean incosteables en días inhábiles, que son precisamente los más idóneos para las actividades turísticas.

Además, el costo asociado al pago de derechos por expedición de documentos migratorios a turistas que arriban por vía marítima distintos a los que viajan en cruceros, implica una erogación muy elevada para quienes planean una estancia menor a siete días, lo cual inhibe el arribo de este tipo de turistas a las ciudades que cuentan con esta posibilidad, como es el caso de Chetumal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se estableció como una de las estrategias transversales la democratización de la productividad y como líneas de acción, entre otras, promover permanentemente la mejora regulatoria que reduzca los costos de operación de las empresas, aumente la competencia y amplíe el acceso a insumos a precios competitivos e impulsar el desarrollo de la región Sur-Sureste mediante una política integral que fortalezca los fundamentos de su economía, aumente su productividad y la vincule efectivamente con el resto del país.

Asimismo, es convicción del Estado mexicano impulsar el desarrollo de un transporte marítimo y sus conexos, fuerte, eficiente y competitivo, que aproveche las oportunidades mercantiles y la posición geográfica estratégica de nuestro país, para potenciar los flujos turísticos y fortalecer la economía de los destinos.

Además, la actividad turística ha sido clave en el desarrollo del país y el segmento de las embarcaciones turísticas comerciales reviste cada vez más trascendencia, involucrando un amplio número de destinos nacionales en los que esta actividad genera múltiples y variados efectos.

El aforo constante de personas provenientes del vecino país de Belice representa una derrama económica para los prestadores de servicios y comercio local en Chetumal, ca-

pital de Quintana Roo, ubicada en la frontera sur de nuestro país.

En ese contexto, el cobro de derechos más proporcional y acorde con el tamaño de las embarcaciones sujetas al gravamen significaría un incentivo para el incremento de sus operaciones y del crecimiento sostenido de los tráficos, en tanto que facilitar a los visitantes por vía marítima el ingreso al país, asimilándolos a los que lo hacen por vía terrestre, estimulará los viajes por este medio y la derrama económica por actividades turísticas en ciudades como Chetumal que requiere incentivar sus actividades económicas para detonar el desarrollo económico en el sur de Quintana Roo.

**3. Texto normativo propuesto**

Conforme a lo expuesto, el texto que se propone para la reforma es el siguiente:

**Decreto**

**Único.** Se reforma el artículo 11, fracción II, inciso a) y se adicionan los numerales 1 y 2 a la fracción I inciso b) del artículo 14-A, recorriéndose en su orden los numerales actuales, de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

**Artículo 11. No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:**

I. ...

II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

a) Ingresen a territorio nacional por vía terrestre o **marítima**, siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

Artículo 14-A. Por los servicios migratorios que se presten en días inhábiles o fuera del horario de trámite ordinario señalado por la Secretaría de Gobernación, o en lugares distintos a las oficinas migratorias, las empresas de transporte pagarán el derecho por servicios migratorios extraordinarios, conforme a las siguientes cuotas:

I. En puertos marítimos:

a) Por cada revisión de la documentación de la tripulación en embarcaciones cargueras, al desembarque y despacho, respectivamente . . . . . \$5,005.66

**b) Por cada revisión de la documentación de la tripulación de las embarcaciones turísticas comerciales, al desembarque y despacho, respectivamente, de acuerdo al número de personas a bordo:**

- 1. De 1 a 100 personas . . . . . \$979.25
- 2. De 101 a 250 personas . . . . . \$2,079.25
- 3. De 1 a 500 personas . . . . . \$3,129.25
- 4. De 501 a 1000 personas . . . . . \$4,063.21
- 5. De 1001 a 1500 personas . . . . . \$4,838.33
- 6. De 1501 personas, en adelante . . . . \$5,502.68

...

...

II. ...

...

**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 24 de septiembre de 2013.— Diputado Raymundo King de la Rosa (rúbrica).»

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

---

#### ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marino Miranda Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

#### Planteamiento del Problema

Los acontecimientos políticos y sociales por los que ha transitado nuestro país durante las últimas tres décadas han propiciado una dramática transformación del ejercicio de la política, de su traducción en acceso al poder público y de la percepción de la sociedad en torno a ellos.

Un elemento central han sido, sin duda, los cambios en nuestro sistema electoral, los cuales han estado marcados—después de la consolidación en el siglo pasado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como principal fuerza política— por responder, en un primer momento, a las necesidades de legitimación del propio régimen y, en un segundo, a las causas y necesidades emergentes provenientes de los distintos sectores y actores que fueron ganando terreno como resultado de la transformación social, económica y política.

Hoy en día, identificarse como opositor ha dejado de ser sinónimo de transgresión al régimen, de desventajas sistémicas y generalizadas en la participación en las contiendas electorales, de nula presencia en al menos un ámbito de gobierno, ni mucho menos, de persecución política.

Más aún, la calidad de opositor ha dejado de identificarse inequívocamente con uno o dos partidos en del espectro político en, prácticamente, todos los ámbitos de gobierno, siendo la única excepción, al día de hoy, el nivel federal, específicamente el Ejecutivo federal.

Ante este escenario, se hace necesario redefinir los parámetros y normas del acceso al poder público, particular-

mente, de aquel relativo al ámbito legislativo, y dentro de éste, a la Cámara de Diputados. En primer lugar, en virtud de que ésta ha sido “sin lugar a dudas, el ámbito institucional que ha funcionado como motor de la transformación democrática de México ... (debido a que) es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política... (siendo) en este sentido, una instancia fundacional de la transición [democrática en nuestro país]” (Lujambio, 2010). Y, en segundo lugar, en virtud de que el contexto político y social dentro del cual se originó, se ha modificado, lo que exige, por tanto, adecuar el modelo vigente conforme a los nuevos tiempos políticos y sociales.

#### Argumentación

En un régimen democrático las elecciones constituyen el procedimiento esencial para su instauración, desarrollo y consolidación. En México, de manera particular, a pesar de la poca o nula importancia de que aparentemente gozaban las elecciones durante gran parte del siglo XX, la democratización del sistema político giró en torno a un proceso de cambio centrado en el sistema electoral y, en consecuencia, en el sistema de partidos.

Tras el movimiento revolucionario iniciado en 1910, que diera lugar a un andamiaje legal y político acorde con el proyecto revolucionario, el régimen presidencial surgido—en principio democrático— fue concentrando progresivamente el poder político, a la vez que desgastándose y perdiendo credibilidad.

Los primeros cambios tendientes a contrarrestar la imagen del autoritarismo así generada, se dieron en un ambiente controlado y en un clima de relativa paz social. La flexibilidad política necesaria—en forma de apertura democrática— para el fortalecimiento del régimen, se materializó en una primera reforma electoral en 1962 que abrió espacios a la oposición a través de la introducción de los “diputados de partido”, con el objetivo de otorgar curules a aquellos institutos políticos que, aunque no hubiesen conseguido triunfos de mayoría en algún distrito, sí hubiesen alcanzado al menos 2.5 por ciento de la votación.

De acuerdo con este principio, cada partido minoritario podía obtener hasta 20 “diputados de partido”: cinco diputados por el hecho de rebasar el porcentaje referido y un diputado más por cada medio punto porcentual que obtuvieran por encima de él. Aunque limitada y constreñida a la representación en la Cámara de Diputados del Congreso,

fue una modificación que permitió la presencia de diputados de un instituto político distinto al del titular del Ejecutivo.

Este sistema se aplicó por primera vez en las elecciones de 1964. El resultado fue que el PAN logró obtener por este principio 18 diputados; el PPS 9, y el PARM, creado en 1957, 5. Los escaños así concedidos ascendieron a 32, es decir el 15.2 por ciento del efectivo total de la Cámara, que se componía de un total de 210 diputados. Estas cifras se mantendrían casi inalteradas en la década posterior.

En 1973, el recién inaugurado sistema electoral mixto experimentó tres modificaciones. Primero, aumentó el número de distritos de mayoría de 178 a 194 (alcanzarían 196 hacia 1976); segundo, pasó de 2.5 a 1.5 por ciento el porcentaje mínimo de votación que tenían que alcanzar los partidos minoritarios para tener acceso a los “diputados de partido”; y, tercero, se incrementó el número máximo de estos, de 20 a 25.

En 1977, el atraso político había quedado evidenciado en las elecciones presidenciales de 1976 en las que sólo hubo un contendiente con registro producto de la decisión del PPS y del PARM de adherirse a dicha candidatura y de la del PAN –la única oposición crítica al gobierno– de no presentar candidato por considerar que no había garantías suficientes para llevar adelante elecciones democráticas. Ante ello, el sistema se vio orillado a impulsar una nueva reforma electoral.

Dos propósitos se tenían que cumplir con dicha reforma: revitalizar el sistema de partidos, por un lado, y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los disidentes que habían rechazado la violencia como a los que habían optado por ella en los inicios de dicha década, por otro.

La reforma político-electoral quedó plasmada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y en diversas modificaciones a la Constitución, aprobadas por el Congreso en diciembre de 1977. Esta Ley, además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, reducir los requisitos para que los partidos políticos obtuvieran su registro –si bien estableció dos categorías de reconocimiento, el definitivo y el condicionado– y reconocer personalidad legal a las asociaciones políticas, estaba orientada a impulsar el reconocimiento de nuevas fuerzas políticas como forma de dar acceso a genuinas representaciones políticas y sociales en nuestro país, y con ello a am-

pliar el sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso.

En este sentido, el resultado más importante de la reforma de 1977 fue el proceso de apertura de la competencia electoral, que hizo posible el surgimiento de la que ha sido considerada la primera legislatura plural (1979-1982), en la cual la oposición alcanzó 28 por ciento del total de los diputados; y, a partir de la cual, la conformación de la Cámara pasó de 237 a 400 diputados: 300 provenientes de distritos electorales de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, los cuales se distribuirían entre los partidos minoritarios conforme a sus porcentajes de votación.

En otras palabras, la liquidación de la figura de los diputados de partido y la introducción del sistema de representación proporcional, dio incentivos a la participación de otros actores políticos –entre ellos, las organizaciones de derecha e izquierda– que habían sido excluidos de la arena electoral, estimulando la competitividad electoral, pero también abriendo la oportunidad al régimen de legitimar las elecciones subsecuentes.

Más adelante, la reforma electoral de finales de 1986, promovida por el presidente Miguel de la Madrid, incluyó cambios a seis artículos de la Constitución y una nueva ley electoral, el Código Federal Electoral, CFE, que sustituyó a la LFOPPE; abolió el registro condicionado de partidos, una medida destinada a moderar el surgimiento de partidos; y, permitió las coaliciones y los frentes electorales.

Sin embargo, incluyó diversas características tendientes a proteger la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y, en este sentido, el mantenimiento del control parlamentario por parte del partido gobernante. Por un lado, modificó la composición de la Cámara de Diputados, combinando 300 curules de mayoría con los de representación proporcional, que aumentaron de 100 a 200, de manera que el número de diputados pasó de 400 a 500, como actualmente permanece. Por otro, permitió la participación del partido mayoritario en la repartición de diputados de representación proporcional, con la limitación de que ningún partido podría obtener más del 70 por ciento de la representación total (350 curules). Asimismo, estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad”, a través de la cual el mayor partido en la competencia por distritos obtendría el número de escaños de representación proporcional suficiente para que, sumados a aquéllos, obtuviera la mayoría absoluta. Además, si el partido más grande obtenía entre el 50.2 y el 70 por

ciento de la votación, obtendría un porcentaje idéntico de representación.

Estos cambios se dieron en el marco de una profunda crisis económica en la década de los años 80, del ascenso de la sociedad civil en el marco del terremoto de 1985, de fenómenos electorales críticos como el de Chihuahua a mediados de 1986, y del enfrentamiento político entre los miembros del partido gobernante, que culminó con una campaña electoral en 1988, la cual, tras la escisión de la Corriente Democrática del PRI y la formación del Frente Democrático Nacional, hizo evidente la necesidad de cambios mayores y más profundos en materia electoral.

Un saldo de la crisis política, social y económica por la que atravesaba el régimen en dicho año electoral, fue la pérdida de la mayoría relativa en la Cámara de Diputados por parte del PRI, inaugurando así una nueva etapa en la dinámica del Poder Legislativo de nuestro país.

La sospecha de un proceso electoral confuso y fraudulento motivó al gobierno de Carlos Salinas de Gortari a iniciar una reforma electoral, entre 1989 y 1990, que incluyó cambios constitucionales y la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) —que sustituyó al CFE. Esta reforma, inesperadamente, se convirtió en la primera de una serie de reformas electorales que alcanzaron su culminación en 1996 con la creación de una nueva entidad autónoma para organizar las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral (IFE).

La reforma electoral de 1990 ofreció un posible margen de sobrerrepresentación aún más significativo al partido mayoritario, al permitir que, además de asegurarle la mayoría absoluta de los diputados, a través de la “cláusula de gobernabilidad”, se le otorgaran, si obtuvo más del 35 por ciento de la votación, dos diputados más por cada punto porcentual hasta el 60 por ciento, lo que significaba una sobrerrepresentación potencialmente mayor a 20%. Al igual que en 1986, ningún partido podría obtener más del 70 por ciento de los escaños y aquel que obtuviera entre 60 y 70 por ciento de la votación sería representado con perfecta proporcionalidad.

Lo anterior, originó que para 1991 el PRI observara una sensible recuperación: de 260 diputaciones obtenidas en 1988 alcanzó 320 en dicho año. Sin embargo, le fue insuficiente para recuperar el control de la mayoría constitucional en la Cámara (dos terceras partes de ésta).

La subsecuente reforma de 1993 desapareció “la cláusula de gobernabilidad” y determinó que todos aquellos partidos que obtuvieran más de 1.5 por ciento de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional con las siguientes reglas: ningún partido podría obtener más del 60 por ciento de los escaños si su porcentaje de votación se encontraba por debajo de aquel; si un partido obtenía entre 60 y 63 por ciento de la votación su representación sería exactamente proporcional; y, finalmente, ningún partido podría obtener más del 63 por ciento de los escaños. Este último punto era el más relevante, toda vez que: después de la clara recuperación del PRI en las elecciones intermedias de 1991, la reforma pretendía evitar que, eventualmente, recuperara la mayoría de los dos tercios de la Cámara (Lujambio, 2010), pero también, que otras fuerzas políticas la obtuvieran.

Aunque resultó un avance, el sistema electoral continuó con los mismos problemas de representación que pueden resumirse de la siguiente manera: no se había logrado establecer un sistema electoral que tradujera votos a curules en forma precisa y equitativa.

Fue hasta la reforma de 1996 —la que quizá, junto con la de 1977 constituyeron los principales parteaguas del orden jurídico y del marco legal electoral mexicano— que se introdujo una modificación que definitivamente acercaría la legislación electoral a la intencionalidad de ofrecer un marco jurídico más justo en términos de representatividad: se estableció que ningún partido podría contar con un número de diputados electos que significara una sobrerrepresentación de más de ocho por ciento respecto de los votos que obtuviera. Asimismo, se fijó un límite para la asignación de asientos en la Cámara a la que puede acceder un sólo partido en 300 escaños.

Las elecciones de 1997, en el contexto de este nuevo marco electoral, constituyeron un nuevo punto de inflexión para el quehacer legislativo: el partido dominante pasó de obtener 300 diputados en 1994 a 239, es decir, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Con ello, el PRI ya no sólo tendría que negociar con, al menos, otra fuerza política la realización de modificaciones a la Constitución, sino también a ordenamientos legales de carácter secundario.

El sistema electoral diseñado entre 1986 y 1996 ha subsistido hasta la fecha, pero es innegable que el contexto político y social ya no es el mismo. Por principio de cuentas, la oposición ha dejado de tener en contra un marco legal que

sistemática e institucionalmente favoreciera al partido en el poder —a través, por ejemplo de la sobrerrepresentación electoral— lo que ha dado lugar a que esté representada por diversas fuerzas políticas, tanto a nivel federal como local.

Los partidos, otrora de oposición, han tenido la oportunidad en este sentido de dejar de ser únicamente voces para convertirse en actores con capacidad de cambio; de acceder a los recursos del estado desde distintas trincheras; de incidir no sólo con su voz si no también con su voto en la configuración del marco legal que rige a los estados y a la nación.

Sin embargo, este avance en el terreno legal y político no se ha traducido, por un lado, en una mayor confianza por parte de los electores, ni mucho menos, en una mayor participación electoral. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, de acuerdo con el Barómetro de las Américas 2010, los partidos políticos son la institución con el menor nivel de confianza, en comparación con otras como las Fuerzas Armadas e incluso la policía (Palazuelos, 2012).

Y, en lo que se refiere a su participación en las urnas, mientras que en 1994 se registraron los mayores niveles de participación en los comicios electorales federales desde 1952: 77 por ciento de la lista nominal (Peschard, 1995); en el año 2000 dicha cifra fue del 64 por ciento; en el 2006 del 59 por ciento y en el 2012 del 63 por ciento. Es decir, básicamente se ha mantenido en los mismos niveles, aunque es importante mencionar que los determinantes políticos, institucionales y sociales del voto han sido radicalmente distintos en cada una de dichas elecciones.

Entre las causas que han motivado esta circunstancia, se encuentra la percepción ciudadana de una falta de representatividad de sus intereses, lo cual se encuentra fuertemente relacionado, a su vez, con los incentivos perversos del actual sistema electoral que permite a los políticos la posibilidad real de acceder a los distintos puestos de elección popular vis á vis la lealtad que le deben al partido al que pertenecen más que a sus votantes. Un caso paradigmático es el de los legisladores electos por la vía plurinominal, quienes en la mayoría de los casos se hallan alejados de la ciudadanía y de sus necesidades.

Por ello, no es menor el reto político electoral que enfrentan una gran parte de las democracias contemporáneas, relativo a la necesidad, por un lado, de que los partidos políticos y sus miembros recobren la función básica de

encauzar la pluralidad política de la sociedad a través de la representación fidedigna de sus intereses, a efecto de propiciar su participación mediante la vía de los votos. Y, por otro, de que los sistemas electorales mejoren, paulatinamente, los mecanismos dirigidos a convertir esos votos en escaños.

En este contexto, y siguiendo el proceso de modernización que ha tenido nuestro sistema electoral, considero que éste requiere ser modificado una vez más, a efecto de avanzar hacia el logro de dicho objetivo. Específicamente, en lo que respecta a la elección de diputados por la vía plurinominal.

La elección de diputados por el principio de representación proporcional, si bien no debe ser eliminado, toda vez que ello potenciaría los efectos distorsionadores de sobre y subrepresentación que trae aparejado el sistema de mayoría relativa, ha dejado de estar justificada en su esquema actual.

Lo anterior, tanto como mecanismo de representación de las minorías, al haberse agotado el contexto de partido hegemónico o dominante y al estar extendida su aplicación, incluso, a los partidos mayoritarios; como de acceso a especialistas en diversos temas que, en teoría, de otra forma tendrían dificultades de colocarse en el Congreso, ya que se ha convertido más bien en un mecanismo para el reparto de cargos, liderazgos y cuotas partidistas.

Por lo expuesto, la presente iniciativa, manteniendo el espíritu de este principio electoral, propone reformular y reorientar su implementación, a través de dotar a los electores de mayor poder sobre la designación de los diputados a ser electos por esta vía. Específicamente, propone una modificación en la integración de las listas de las cinco circunscripciones plurinominales, mediante la incorporación paritaria, en cada una de ellas, de aquellos candidatos que hubieran obtenido el segundo lugar en sus distritos por el principio de mayoría relativa. Es decir, propone una integración paritaria entre las listas designadas por los partidos y aquellas derivadas de los candidatos que, sin haber obtenido la victoria en sus distritos, obtuvieron los porcentajes más altos de votación.

Mediante esta modificación, la presente iniciativa busca, al generar una mayor representatividad de los intereses de la sociedad expresados a través del voto, dotar de mayor contenido al principio de legitimidad democrática señalado en la Carta Magna que establece que “la soberanía nacional reside esencial originariamente en el pueblo”. Asimismo,

pretende inducir en los partidos políticos una selección más cuidadosa de los miembros que, eventualmente, los representarán al interior del Poder Legislativo Federal.

Finalmente, resulta indispensable subrayar que la presente iniciativa ha pretendido dar respuesta a una de las interrogantes que ha permanecido vigente no sólo en México, sino en diversas democracias consolidadas y en desarrollo. Y es aquella que versa sobre la existencia del mejor sistema electoral. Como trató de esbozarse a lo largo de la presente sección, no existe tal entelequia. La meta debe ser, en su lugar, la búsqueda del sistema electoral más adecuado a las condiciones históricas y políticas de cada país, el que responda a las necesidades y procesos específicos de evolución de cada democracia y sus instituciones y el que goce del más amplio consenso entre los actores políticos y la ciudadanía.

### Fundamento legal

El suscrito, profesor Marino Miranda Salgado, 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 reforma el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único:** Se reforma la fracción III, del artículo 54, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. y II. ...

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista re-

gional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal, **conforme a lo siguiente:**

**Los partidos políticos registrarán una lista de cuarenta espacios por cada una de las circunscripciones electorales compuestas de la siguiente manera: en los espacios “nones”, los partidos políticos registrarán veinte fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, que se denominará lista “A”. Los otros veinte espacios “pares” de la lista de representación proporcional, en adelante lista “B”, serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos electorales por el principio de mayoría relativa y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los porcentajes más altos de votación distrital.**

**El orden en que se conformará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional, se hará intercalando las listas “A” y “B”, iniciando por la primera fórmula registrada en la lista “A”, seguida por la primera fórmula de la lista “B” y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición.**

**En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista “A”, como en la “B”, con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional, se le otorgará el lugar en el que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista “A”.**

IV. a VI. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Con el fin de llevar a cabo las disposiciones contenidas en el presente decreto, la legislación correspondiente deberá ser modificada por el Congreso de la Unión en un término de 180 días naturales, a partir de su entrada en vigor.

**Fuentes**

Arellano, Trejo Efrén. 2012. *La transformación de la Cámara de Diputados*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados.

Barómetro de las Américas. 2010

Lujambio, Alonso. 2010. *Estudios Congressionales*. Ediciones Mesa Directiva. Cámara de Diputados.

Palazuelos, Covarrubias Israel. 2012. *La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina*. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen 1, número 1. Universidad de Guanajuato.

Peschard, Jacqueline. 1995. *La explosión participativa: México, 1994*. Revista Estudios Sociológicos XIII. El Colegio de México.

Sáenz, Karla et. al. 2010. *El sistema electoral mexicano. Panorama de las reformas electorales desde 1990*. Revista Electrónica de Derecho del Centro Universitario de la Ciénega. Número 5. Universidad de Guadalajara.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 10 de septiembre de 2013.— Diputado Marino Miranda Salgado (rúbrica).»

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


---

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA  
GENERAL DE LA REPUBLICA

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a cargo de la diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, diputada a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de

Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 4, fracción I, Apartado C, inciso d), a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la facultad de los Ministerios Públicos para emitir las ordenes de protección emergentes y preventivas, en los casos de violencia cometida contra las mujeres.

**Exposición de Motivos**

El acceso de las mujeres a una vida libre de violencia no debe ser sólo una aspiración, sino una realidad cotidiana con la que estamos obligados a coadyuvar, no sólo por el bien de las víctimas, sino porque significará que vivimos en una sociedad justa, equitativa y democrática.

A través de los años y en el esfuerzo por combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres, en el ámbito internacional se han logrado establecer estándares mínimos para garantizar su derecho a una vida libre de violencia y discriminación, los cuales se encuentran consagrados en instrumentos como la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Belém do Pará” y la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En todos ellos se reafirma el derecho de las mujeres de tener acceso a un recurso judicial sencillo y eficaz, a fin de contar con las debidas garantías que las protejan cuando denuncian hechos de violencia.

Un avance en la protección de estos derechos en nuestro país, fue la creación y aprobación en 2007 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Este marco normativo tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y establecer principios y modalidades para garantizar el acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar.

Sin embargo, a seis años de la aprobación de la LGAMVLV, han sido insuficientes los recursos materiales, humanos y legislativos destinados para aplicar esta ley y con ello prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la gran impunidad que se observa en el ámbito judicial, donde las víctimas no encuentran la sanción pronta y expedita contra sus agresores, que va de la mano con una inadecuada protección a sus vidas.

A pesar de que en el artículo<sup>1</sup> 31 la LGAMVLV cuenta con un apartado sobre órdenes de protección<sup>2</sup>, que comprende herramientas que permiten proteger la vida y la integridad de las mujeres, de sus familiares o de testigos de los hechos, y se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño y es obligación del Estado proteger a las mujeres víctimas de violencia de género, de respetar y garantizar el derecho a la no discriminación y a la igual protección de la ley, estas no se cumplen ni se aplican, lo cual se ve reflejado en los altos índices de violencia contra las mujeres y en los feminicidios que en nuestro país van en aumento.

Persiste el desconocimiento de su naturaleza debido a su estructura normativa, la falta de recursos económicos y humanos, la inexistencia coordinada entre los sistemas estatales contra la violencia de género y la falta de voluntad del personal judicial para aplicarlo.

Desde la experiencia de atención de casos de mujeres en situación de violencia, los responsables de aplicar la ley no lo hacen por el desconocimiento de su existencia, recalco, su aplicabilidad, y por los prejuicios de género, ya que consideran que al final “la mujer perdonará a su agresor y regresará con él”, lo cual para los Ministerios Públicos o agencias especializadas será una pérdida de tiempo.

Aunado a lo anterior y retomando los datos del informe presentado por el Observatorio Nacional de Feminicidios sobre el cumplimiento de las órdenes de protección en México<sup>3</sup>, se menciona que los estados, no establecen una temporalidad determinada; sin embargo, señalan que las órdenes deberán ser expedidas dentro de un plazo no mayor a 24 horas, pero no se cumplen.

De acuerdo a encuestas realizadas por el ENDIREH, Una vez que las mujeres estaban en el Ministerio Público, policía preventiva u otra autoridad del total de mujeres violentadas 80.9 por ciento no denuncian, de las 19.1 por ciento que si denuncian los hechos de violencia no siempre reciben una atención adecuada. La encuesta arroja que fueron bien atendidas más de la mitad de las mujeres que denunciaron, pero ante la incompetencia de las autoridades se enfrentaron el 20.2 por ciento de las mujeres, a que no se les hiciera caso o no se hizo nada ante su denuncia. De esa minoría que denunció, además, fueron tratadas mal 1.6 por ciento.

Al analizar las encuestas llama la atención que sean más las mujeres que optaron por irse de la casa (18.6 por ciento)

que las que se lograron que se emitiera una orden de desalojo para que el agresor lo haga (15.7 por ciento).

En cuanto a la vigencia de las órdenes de protección, no existe un parámetro o estándar para determinar en qué momento finaliza la violencia que sufre una mujer, no hay ninguna garantía de que la mujer no vuelva a ser violentada e incluso pierda la vida. No se considera que sea diferente cada contexto de violencia contra las mujeres, mucho se critica también la duración de las medidas de protección, que es de 72 horas. Sin embargo, en materia familiar las órdenes de protección encuentran continuidad en incidentes y pueden incluso ser dictadas de oficio por los y las titulares del juzgado. En materia penal pueden prolongarse a través de las que el Ministerio Público está obligado a determinar cuándo se inicia una averiguación previa sobre violencia familiar y que durarán tanto tiempo como el que éste tarde, en caso de que exista consignación y el asunto llegue a juzgado, se pueden revocar, modificar u ordenar su continuación según sea el caso por el o la juzgadora y finalmente, incluir en la condena. Pero sólo se presume su emisión en caso de iniciar un incidente, lo cual pone a la víctima en situación de peligro.

Ante lo expuesto, es urgente continuar los procesos de armonización legislativa en materia de violencia contra la mujer, y generar la política pública estatal que regirá la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, ambas con el presupuesto suficiente para su aplicabilidad. Es cierto que la medida de protección no es una varita mágica que vaya a cambiar las cosas de la noche a la mañana, pero si es una acción que debe sumarse a otras para dar tranquilidad a la mujer y con ello una oportunidad para salir adelante.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres aprobada en 2007, no ha tenido hasta la fecha el impacto esperado<sup>4</sup> no obstante que actualmente, las 32 entidades federativas cuentan con la ley estatal en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; 30 con Reglamento y las 32 con Sistema o Consejo.<sup>5</sup> Es como evidenciamos la diversidad con la que en el país se han legislado y sancionado las diferentes formas de violencia contra la mujer, lo cual también pone de manifiesto la ausencia del tema en algunos de los Códigos Penales de las entidades federativas.<sup>6</sup>

## Fundamentación

La eficacia de las órdenes de protección en el mundo, han mostrado su validez al disminuir el riesgo de violencia contra las mujeres<sup>7</sup>. Tal es así, que la Unión Europea en el año 2011, aprobó por unanimidad la emisión de las órdenes de protección como instrumento para prevenir las conductas delictivas en contra de las mujeres; a esto, debemos sumar, países como Estados Unidos de América, quien a mediados de la década de 1979 se convirtió en el primer país en implementar las ordenes<sup>8</sup> y Canadá, que en diversos estados federados cuentan con leyes que permiten la implementación de órdenes de protección.

En la actualidad las órdenes de protección a nivel federal prácticamente no existen, pues la Fiscalía Especial no cuenta con facultades para emitir las ni mucho menos con el poder coactivo para constreñir al agresor a cumplirlas; diverso sería si un juez federal las dictara porque obligarían al destinatario a hacer o dejar de realizar un acto de violencia específico o incluso podría apercibirse con determinada medida de apremio para el supuesto de que intentara burlar la orden recibida.

La LAMVLV protege a la mujer en contra de la violencia dentro del hogar, en el trabajo, en la comunidad y en general en todos los ámbitos de su vida y el Código Penal solo determina medidas en caso de violencia en la familia. La continuidad que mencioné se refiere solo a la violencia doméstica, por lo que no se logra en los restantes ámbitos, lo que se hace necesario. Pero no solo esa modificación resulta pertinente, sino también el que se replanten las medidas enumeradas actualmente en la LAMVLV, pues actualmente, aun cuando deben ser aplicadas en cualquier ambiente, únicamente resultan congruentes y posibles dentro del hogar, siendo necesarias unas diversas para el ambiente laboral, para las comunidades y demás.

Al respecto de la competencia<sup>9</sup>, se adujo que los jueces y juezas penales únicamente la tienen para dictar sentencias en las que se establezca si existe delito, la responsabilidad penal de las personas y la sanción que les corresponda, pero no para ordenar medidas de protección en base a una ley administrativa, incluso antes de una denuncia, sin que haya un delito y somos para preverlo.

En la vida civil las personas para realizar un acto jurídico necesitan una capacidad determinada, igualmente, es necesario que quienes realizan un acto de poder público estén autorizados para ello, se trata en ambos casos de una apti-

tud para obrar; sin embargo, mientras en el derecho privado la capacidad es la regla, en el público la competencia...no se presume y debe estar otorgada en forma expresa o razonablemente implícita por una norma jurídica, para que pueda reputarse legalmente existente.”

En el caso, la ley que se analiza otorga de manera expresa a los jueces de lo penal la competencia para dictar las medidas de protección, lo hace en el caso de las de emergencia, de forma reglada, ya que determina lo que puede hacer, en qué casos y durante cuánto tiempo. En este aspecto cabe recordar que las facultades otorgadas a la autoridad pueden ser regladas o parcialmente discrecionales “...pero no pueden ser preponderantemente discrecional...que el órgano haga cualquier cosa, en cualquier lugar, respecto de cualquier persona, siempre que no le esté expresamente prohibida”, esta es una importante diferencia con las medidas precautorias contenidas en el Código Penal para el Distrito Federal, en las que no se reglamentaba cuales son las que el Ministerio Público puede aplicar, dándole una potestad amplia y totalmente discrecional para que las determine, creando con ello una absoluta inseguridad jurídica para el gobernado y permitiendo cuestionar la legitimidad de su competencia; esto se corrige con las modificaciones al Código vigentes, de la entidad en comento, a partir de abril del 2011, en la que se detallan cuales son las medidas aplicables, sin embargo, sigue existiendo oposición por parte del ministerio público para su dictado.

El órgano siempre debe actuar dentro de su propia competencia, acorde al ordenamiento jurídico que se la confiere, ya sea de forma reglada o parcialmente discrecional, pero siempre tomando en consideración la finalidad querida por el legislador. En el caso, esto último se hace claro en la propia Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Distrito Federal, pues su artículo 62 prevé que lo que se pretende es prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito, por lo que al ordenar las medidas de protección debe tomarse en cuenta que su naturaleza es esencialmente preventiva, siendo definidas por la propia ley como “precautorias, cautelares y de urgente aplicación”.

La competencia se encuentra en la Constitución, en las leyes y en el reglamento, en el caso, proviene de una ley en sentido formal, ya que fue emitida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de que debe ser interpretada a la luz de los tratados internacionales que México ha firmado y ratificado en materia de derechos humanos de la mujer. Conforme a lo dispuesto por el artículo 133 cons-

tucional en su actual texto, los tratados internacionales que tienen las características mencionadas son leyes vigentes en el país y por lo mismo obligatorias, teniendo calidad de derecho interno. La Suprema Corte de Justicia de la Nación "...había tomado distintas posturas respecto a la relación entre las leyes federales y los tratados internacionales, si bien la última tesis de jurisprudencia estableció la superioridad de los mismos respecto a dichas normas.", sin embargo, esa tesis es aislada, por lo que la Corte puede cambiar de opinión en cualquier momento, además de que existe una reforma constitucional que esta en espera de la aprobación de las legislaturas locales, en la que se da valor constitucional a los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, lo cierto, es que los tratados obligan al país, independientemente de su derecho interno y México adquiere responsabilidad internacional si lo contraviene, no pudiendo alegar su normatividad local en su defensa, pues es "...un principio generalmente aceptado en el derecho internacional que todo lo relativo a la responsabilidad internacional del Estado se rige por el derecho internacional, independientemente de lo que disponga el derecho interno". Sobre esa tesis, queda claro que Belém Do Pará y CEDAW son obligatorios para el Estado mexicano, quien debe adecuar su normatividad a este y garantizar el cumplimiento de su contenido.

Corresponde, acorde a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, de manera exclusiva a la autoridad judicial la imposición de las penas y a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto, de lo que resulta que al aplicar los Ministerios Públicos de lo penal las medidas de protección de emergencia o preventivas no están invadiendo facultades de la autoridad administrativa, ya que no se le confirieron a esta esas facultades de manera exclusiva por la Constitución.

De esto resulta que los jueces penales no sólo pueden, sino que deben dictar las medidas de protección, pues la competencia, a diferencia de la capacidad de las personas en el derecho privado, no es potestativa, sino que "constituye una obligación del órgano"; en ese mismo orden de ideas, conforme a lo dispuesto por el artículo 20 constitucional, apartado C, fracción V y VI<sup>10</sup>. De la interpretación armónica de la ley que se comenta se desprende con toda claridad que la autoridad judicial penal debe ordenar las medidas de protección de emergencia antes de que los hechos sean consignados, antes incluso de que se haga una denun-

cia o querrela ante la autoridad ministerial, ya que para su procedencia no se exige más que su solicitud, la que puede hacerse por cualquier persona que tenga conocimiento del riesgo en que se encuentre la víctima. La ley no exige tampoco una forma determinada, de lo que se desprende que puede ser de cualquiera, incluso oral y bastará para ello ocurrir ante la autoridad judicial.

En el estado de Campeche se instrumentaron las medidas de protección de esa manera, pues aun cuando su ley estatal con la que se pretende erradicar la violencia en contra de la mujer es imprecisa y solo habla de que estas estarán a cargo de "la autoridad competente", mediante la circular C/001/2011 de fecha 8 de marzo del 2011 se instrumentaron las mismas.<sup>11</sup>

En la medida en que se logre que las ordenes de protección emergentes y preventivas encuentren continuidad en las que se contienen en el Código Penal para el Distrito Federal, la eficacia va a subir, siempre y cuando, las autoridades sigan teniendo el cuidado que hasta ahora han tenido los jueces y juezas de esta entidad y que hoy también tienen los ministerios públicos del Estado de Campeche.

#### **Por lo tanto afirmo:**

Que para evitar que las mujeres sigan siendo objeto de violencia y puedan sin temor denunciar a sus agresores ante Ministerio Público, es necesario que a partir de su denuncia instrumenten medidas de protección emergentes que impidan que sus victimarios reincidan en algún tipo de violencia en su contra.

1. Las órdenes de protección contenidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal son medidas afirmativas.
2. El Estado mexicano al expedirlas cumple de manera formal con lo estipulado por el artículo 7.C. de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de la mujer.
3. Dado que las medidas tienen efectividad en el Distrito Federal y en el estado de Campeche, el Estado mexicano previene la violencia contra la mujer, actuando en ese aspecto con la debida diligencia.
4. Para que las órdenes de protección tengan mayor eficacia, lo ideal es que el Ministerio Público sea el encargado de implementarlas y hacerlas cumplir.

5. Las órdenes de protección no son discriminatorias, pues persiguen un fin legítimo, los medios usados son proporcionales e idóneos para lograrlo.

6. El Estado mexicano se encuentra obligado a estructurar las órdenes de protección y otras medidas tendentes a prevenir la violencia en contra de la mujer, dado que la Corte Interamericana así lo previene.

7. Las órdenes de protección no violan el derecho de audiencia de las personas ni el debido proceso por su naturaleza cautelar.

En mérito a lo anterior, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el Artículo 4, fracción I, Apartado C, inciso d), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**

**Único.** Se adiciona el artículo 4, fracción I, Apartado C, inciso d), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

**Artículo 4.** Corresponde al Ministerio Público de la federación:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A)...

a) a w)...

B)...

a) a h)...

C) En materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito:

a)...

b)...

c)...

d) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

**I. Se faculta a los titulares de las agencias del Ministerio Público a dictar órdenes de protección emergente y preventiva en los casos de violencia cometida contra las mujeres; las cuales constituyen herramientas que salvaguardan la integridad de cualquier mujer víctima de violencia. Se tomará en consideración:**

a. El riesgo o peligro existente;

b. La seguridad de la víctima, y

c. Los elementos con que se cuente.

**II. Las agencias del Ministerio Público especializadas en atención a la violencia intrafamiliar; agencias del Ministerio Público especializadas en menores, la mujer, discapacitados y senectos, y las agencias del Ministerio Público de guardia de la Procuraduría General de Justicia de los Estados y el Distrito Federal que tengan conocimiento de alguna denuncia de violencia cometida en agravio de mujeres; se encuentran facultados para dictar las órdenes de protección emergentes y preventivas que sean necesarias para garantizar la integridad física y psíquica de las víctimas de violencia.**

**III. Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:**

a. De emergencia;

b. Preventivas.

**Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. Para hacer cumplir sus determinaciones podrá emplear los medios de apremio que señala en el Título Primero, Reglas Generales para el Procedimiento Penal, el Capítulo V en su artículo 44<sup>12</sup> el Código Federal de Procedimientos Penales.**

**IV. Son órdenes de protección de emergencia las siguientes:**

- a. Desocupación por el agresor, del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;
- b. Prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima;
- c. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad, y
- d. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.
- e. Cualquier otra que especifiquen las leyes.

**V. Son órdenes de protección preventivas las siguientes:**

- a. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia.

Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzo contundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima;

- b. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima;
- c. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima;
- d. Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos;

e. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos;

f. Auxilio policiaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio, y

g. Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.

**VII. Corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes.**

**VIII. Las personas mayores de 12 años de edad podrán solicitar a las autoridades competentes que los representen en sus solicitudes y acciones, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan de manera oficiosa dar el otorgamiento de las órdenes; quienes sean menores de 12 años, sólo podrán solicitar las órdenes a través de sus representantes legales.**

e) a l)...

### 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 a lo previsto en este decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y del Distrito Federal en el plazo de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto harán en el ámbito de sus respectivas competencias las adecuaciones secundarias correspondientes para darle a éste plena eficacia.

### Notas:

1 Artículo 31. Corresponderá a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes

emergentes y preventivas de la presente ley, quienes tomarán en consideración:

I. El riesgo o peligro existente;

II. La seguridad de la víctima, y

III. Los elementos con que se cuente.

2 Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Están contempladas las de emergencia, preventivas y civiles.

3 Referencias: Cimacnoticias, México, DF, 27/11/2012. Cimacnoticias, México, DF. 30/10/2012. Cimacnoticias, Tuxtla Gutiérrez. 10/09/2012. CIMAC, México, DF. 24/08/2012. CIMAC | México, DF, 19/05/2010. *Situación de la violencia de las mujeres en Sonora. Encuestas Nacional sobre la Dinámica de las relaciones en los hogares*. ENDIREH 2006. páginas 32 y36.

4 Violencia perpetrada por la pareja. INEGI-INSITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES Dirección General Adjunta de Comunicación Social y Cambio Cultural Comunicado de Prensa 41, 16 de julio de 2012

5 Instituto Nacional de la Mujeres Dirección General Adjunta de Comunicación Social y Cambio Cultural Comunicado de Prensa 83, 26 de noviembre de 2012

6 Inegi Aspectos normativos y metodológicos. Consulta de delito contra las mujeres.

7 web <http://www.endvawnow.org/es/articles/410-ordenes-de-proteccion.html>

8 Manual de Legislación sobre la violencia contra la mujer. [https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20VAW%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20VAW%20(Spanish).pdf)

9 La competencia es la “habilitación o idoneidad que la norma confiere a cierta autoridad para desempeñar determinada función”, la jurisprudencia ha establecido desde antaño que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite

10 V... El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

11 La circular se fundó en el artículo 21 Constitucional, 75 de la Constitución del Estado, 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Campeche, en la ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado, en la ley orgánica de la entidad, partiendo de las facultades que tiene el ministerio público para prevenir el delito y hacer cesar sus efectos, lo que se relacionó con CEDAW y Belén Do Para, facultando a los ministerios públicos adscritos a las agencias especializadas en Atención a la Violencia Intrafamiliar, menores, la mujer, discapacitados y senectos para dictar órdenes de protección para garantizar la integridad física y psíquica de las víctimas de violencia. Con esa circular se cumple con lo dispuesto por el artículo 7.C de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém Do Pará,” que prevé que los Estados miembros deben “incluir en su legislación interna normas penales, civiles, administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.” Es evidente que una circular no es una ley, pero si una normatividad “de otra naturaleza”, que dicta una autoridad administrativa para coadyuvar a erradicar la violencia en contra de la mujer., siendo que con ella, el Estado Mexicano da cumplimiento a Belém Do Para. Hablo del Estado Mexicano ya que es este el que adquiere la responsabilidad, independientemente de su forma de gobierno, que en este caso es federal, pues “el Estado incurre en responsabilidad por cualquier comportamiento que sea incompatible con sus obligaciones internacionales, independientemente del nivel de administración o gobierno en que se produzca...los actos u omisiones son atribuidos a un Estado como sujeto de derecho internacional y no como sujeto de derecho interno.” Los Estados pueden incurrir en responsabilidad internacional también por omisión, lo que se hizo en Campeche fue actuar, lo que además resulta importante en este momento dada la condena hecha a México por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso conocido como “Campo Algodonero”, en el que se señaló la existencia de violencia estructural en contra de la mujer. México se encuentra obligado a actuar con la debida diligencia para erradicar la violencia en contra de la mujer, dentro de lo que se encuentra incluida la prevención de conductas mayores que produzcan daño, lo que es señalado en el artículo 7.b de la Convención de Belem Do Para cuando advierte que los Estados Partes convienen en “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”, el Estado de Campeche, al hacer efectivas las medidas de protección a favor de las mujeres víctimas de violencia actúa con la debida diligencia, pues si las hubiera dejado como estaban, el cumplimiento hubiera sido formal, mas no real.

12 El Ministerio Público en la averiguación previa, y los tribunales, podrán emplear, para hacer cumplir sus determinaciones, los siguientes medios de apremio:

I. Multa por el equivalente a entre uno y treinta días de salario mínimo, vigente en el momento y lugar en que se realizó la conducta que motivó el medio de apremio. Tratándose de jornaleros, obreros y trabajadores la multa no deberá exceder de un día de salario y tratándose de trabajadores no asalariados el de un día de ingreso;

II. Auxilio de la fuerza pública; y

III. Arresto hasta de treinta y seis horas. Leyes de Referencia con sus articulados

México Distrito Federal, a 3 de septiembre de 2013.— Diputada Delina Elizabeth Guzmán Díaz (rúbrica).»

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

---

#### PRODUCTOS CITRICOLAS MEXICANOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Secretaría de Economía a fortalecer el comercio y el consumo de los productos citrícolos mexicanos, a cargo de la diputada Rosalba de la Cruz Requena, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, Rosalba de la Cruz Requena, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del numeral 2 del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta soberanía la presente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

#### Consideraciones

México obtiene importantes ingresos de una actividad estratégica producto de la agricultura. Ocupa el quinto lugar mundial en producción de citricultura, y estos cultivos ocupan poco más de medio millón de hectáreas de suelos en climas tropicales y subtropicales concentradas en 23 estados del país.

La citricultura representa la principal actividad de subsistencia de alrededor de 69 mil familias, con una derrama económica anual superior a los 7 mil 900 millones de pesos.

Los principales estados citricultores son Veracruz, San Luis Potosí y Tamaulipas, que aportan en conjunto 55 por ciento de la producción nacional anual.

En los últimos años, la producción citrícola ha sido afectada por diversos brotes de plagas y enfermedades para los que aún no existe cura definitiva, no obstante lo anterior la Sagarpa y el Senasica, han implantado diversos programas para su prevención, además de diversas investigaciones que permitirán la mejora de las condiciones de cultivo, a efectos de prevenir la propagación y establecer mecanismos de resistencia de éstas.

La implantación de estas acciones ha traído como consecuencia, una recuperación en la producción para 2013 de aproximadamente 5 por ciento más que el año anterior, principalmente en el cultivo de cítricos dulces como la naranja.

No obstante esta recuperación en el aumento de la producción, que sin duda repercutirá en la mejora de condiciones económicas para las familias que desarrollan esta actividad, en los últimos años, existe una tendencia a la baja en Estados Unidos de América, considerado el mayor mercado de jugo de naranja a escala mundial (“OJ market shrivels as demand sour orange-juice market is getting squeezed by changing consumer tastes”, en *The Wall Street Journal*. Consultado en <<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323420604578651952889248848.htm>> el 19 de septiembre de 2013).

Los operadores han reportado en relación a los contratos futuros para la venta de estos productos una baja de 60 por ciento con relación a agosto de 2011, lo que se traduce en un descenso considerable en el consumo de jugo de naranja en este país.

Esta baja en el consumo se presenta con mayor influencia en la modalidad de congelados y las causas van desde el resurgimiento de regímenes alimenticios para perder peso, los cuales requieren de una ingesta baja en carbohidratos, hasta la gran variedad de bebidas energizantes, aguas vitaminadas, y productos de moda como los jugos acai, auxiliares en el tratamiento del colesterol.

Lo anterior representa sin duda un motivo de preocupación para los productores citrícolas, ya que pese al aumento de la producción y la implementación de medidas de sanidad encaminadas a la obtención de productos de alta calidad, la tendencia en los mercados para el consumo afectará los ingresos económicos derivados de la venta de la producción.

Compañeras y compañeros legisladores:

La actividad agrícola representa un importante componente para el desarrollo económico de nuestro país, actualmente la calidad de los productos mexicanos es reconocida a escala mundial, lo cual hace indispensable reforzar las acciones para fortalecer a los productores citrícolas mexicanos en aras de incrementar el crecimiento económico del país.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta asamblea la siguiente proposición con

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al secretario de Economía a implantar acciones de fortalecimiento en las cadenas de producción y consumo, así como también estrategias de comercialización alternativas que impulsen el crecimiento en el comercio de los productos citrícolas mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada Rosalba de la Cruz Requena (rúbrica).»

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

---

#### SISTEMA MUNICIPAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO DE TORREON, COAHUILA

---

«Proposición con punto de acuerdo, para que se realice una auditoría técnica y administrativa al Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón, Coahuila, suscrita por los diputados José Guillermo Anaya Llamas y Marcelo de Jesús Torres Cofiño, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputados José Guillermo Anaya Llamas y Marcelo de Jesús Torres Cofiño, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legis-

latura, con fundamento en lo dispuesto los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía, el presente punto de acuerdo con base en las siguientes

#### **Consideraciones**

**I.** Simas es el Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón, Coahuila, el cual tiene su fundamento legal en la Ley para los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los municipios del estado de Coahuila de Zaragoza, así como por el Decreto No. 296 del Congreso del estado por el cual se crea.

Fue creado el Simas para construir, rehabilitar, ampliar, administrar, operar, conservar y mantener, el sistema de agua potable, agua desalada, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales del Municipio de Torreón, Coahuila, así como cobrar las tarifas correspondientes a la prestación de dichos servicios.

**II.** Los servicios que presta el Simas son de primer orden en el municipio, como es llevar agua y drenaje a los ciudadanos y empresas de la Ciudad de Torreón; sin embargo, la actual administración municipal no le han brindado la atención requerida, pues la deuda con que opera se ha incrementado injustificadamente.

Así tenemos que de 2000 a 2002 se contrajo una deuda por 52.3 millones de pesos, misma que en la siguiente administración, de 2003 a 2005 se logró reducir a 24.6 millones; de 2006 a 2009 la deuda llegó a 43.5 millones, sin embargo en la actual administración, que va de 2010 a 2013 sufrió un incremento escandaloso, injustificable, de 421 millones de pesos.

Lógicamente que con ese endeudamiento su operación ha sido deficiente, los problemas que enfrenta este organismo se han hecho públicos, los cuales van desde la crisis financiera, corrupción desbordante, adeudos con proveedores y el pésimo servicio que brinda, lo cual resiente y padece toda la población.

Dicha deuda también se incrementó porque de manera demagógica se decidió la cancelación de cuentas de deudores que sumó casi 150 millones de pesos. Es decir, que en vez de sanear las finanzas se decidió cancelar los cobros y condonar las deudas que muchos tenían, lo cual podría aceptarse siempre y cuando se revisaran los casos en particular

que así lo ameritarán y no de manera generalizada e irresponsable.

**III.** Ante la crisis que enfrenta el Simas, los ciudadanos han pedido a la autoridad municipal que a la brevedad se tomen medidas pertinentes y se practique una auditoría para garantizar a los habitantes que cuenten con abastecimiento de agua en todos los sectores. Petición esta, a la cual se ha negado el actual presidente municipal de Torreón quien funge como presidente del Consejo de Administración de Simas.

Los ciudadanos agrupados en “Participación Ciudadana 29” reiteradamente han documentado quejas y denunciado las irregularidades, las han hecho públicas y difundido las preocupaciones de los habitantes de Torreón, Coahuila, buscando que se acaben estas anomalías.

Esta grave crisis financiera y técnica por la que atraviesa el Simas Torreón, no es obra de la casualidad, sino resultado de cuatro años de un manejo irresponsable, de una autoridad negligente y corrupta que ha dejado al Sistema en la peor crisis de su historia, dejando a el 60% de la población sin el vital líquido, ya que en lugar de darle el debido mantenimiento a los 76 pozos de abastecimiento, prefirieron desviar los recursos para fines distintos a los que debieron usarse.

La deuda financiera que deja esta administración no se justifica por ningún motivo, ya que como ha quedado asentado en líneas anteriores, ni se le dio mantenimiento a los pozos, ni se perforaron nuevos, ni se pago a proveedores, ni se rehabilito la red, sino todo lo contrario; sumieron a este organismo en la peor crisis financiera y técnica de su historia. Aunado a lo anterior es un secreto a voces que no siendo suficiente la quiebra ahora pretenden privatizar al Simas Torreón a una empresa extranjera, con la finalidad de seguir beneficiándose de sus recursos públicos por parte de la administración encabezada por el alcalde Eduardo Olmos.

**IV.** No pasa desapercibido que existe en el estado la Auditoría Superior del Estado de Coahuila, (ASEC), que está dotada de facultades que le permiten investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, estatales y municipales.

En caso de advertir algún acto u omisión que implique alguna irregularidad o conducta ilícita, la Auditoría Superior

tiene la atribución de determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública de las entidades y fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones debidas; promover ante las autoridades correspondientes otras responsabilidades, así como presentar las denuncias y querrelas penales a que hubiere lugar.

Como se deduce, se hace necesario que la Cámara de Diputados exhorte al Congreso local de Coahuila y a la Auditoría Superior del estado de Coahuila, (ASEC), a que realicen una auditoría técnica y administrativa y así se corrijan las irregularidades y se finquen responsabilidades legales a quienes están al frente del Simas y que se han desempeñado de manera negligente y abusiva en perjuicio de la población.

**V.** Dada la magnitud del problema que afecta a toda la población de Torreón Coahuila, se aprobó en el Congreso local una propuesta de los diputados del Partido Acción Nacional, para la realización de una auditoría, sin embargo hasta el momento no se ha iniciado nada en concreto. La propuesta que hoy se presenta no sólo solicita una auditoría al Simas sino que al mismo tiempo se finquen responsabilidades ante las irregularidades y se sancione a los responsables.

El Simas, no debía tener deudas, ya que puede apoyarse en el Programa de Devolución de Derechos, Prodder, que tiene como objetivo apoyar a la realización de acciones de mejoramiento de eficiencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en municipios, mediante la asignación de recursos a los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento de los ingresos federales que se obtengan por la recaudación de los derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales. La sociedad ignora el monto y destino de estos recursos que sólo podrán conocer mediante el resultado que arroje la auditoría planteada.

Además de lo señalado es de destacarse que, como no todas las localidades cuentan con los suficientes recursos económicos para poder enfrentar las necesidades de abastecimiento de agua potable, el saneamiento y el alcantarillado, se estableció desde 1990 el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, APAZU, cuyo objetivo principal consiste en tratar de cubrir los rezagos existentes y atender las demandas de la población que carece de los servicios. Sin embargo, parece que en el caso de Torreón, esos recursos se destinan a otros rubros totalmente ajenos al propósito establecido.

Ha trascendido en algunos medios de comunicación, y lo han advertido los ciudadanos, de una posible solicitud al Congreso local para autorizar un nuevo crédito por hasta 160 millones de pesos para refinanciar la deuda de este organismo; lo cual no puede aceptarse dada la serie de irregularidades que aquí se han señalado. Consideramos que lo correcto es que, primero se lleve a cabo una auditoría y con los resultados de esta y fijadas las responsabilidades correspondientes entonces analizar cualquier nueva deuda para Simas. Aunado a lo anterior, debe insistirse que dicho crédito no puede autorizarse porque toda la administración municipal concluye el próximo 31 de diciembre, es decir estamos a casi tres meses de concluyan sus funciones y quieren burlarse del ciudadano solicitando un nuevo crédito que endeude a los habitantes de Torreón, Coahuila.

Por los motivos expuestos, me permito someter a esta soberanía los siguientes

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del honorables Congreso de la Unión exhorta al Congreso local de Coahuila de Zaragoza y a la Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza a que inicien una auditoría técnica y administrativa al Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón, Coahuila para transparentar sus finanzas públicas.

**Segundo.** De igual manera la Cámara de Diputados del honorables Congreso de la Unión exhorta al Congreso del estado de Coahuila de Zaragoza y a la Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza a que finquen las responsabilidades y se sancionen a los responsables de la negligencia y corrupción que se presentan el Simas Torreón, Coahuila.

**Tercero.** Se exhorta al Congreso local del Estado de Coahuila de Zaragoza para que, no se autorice ninguna solicitud de crédito para Simas Torreón, hasta en tanto no se tengan los resultados de la auditoría aquí planteada y se hayan fijado las responsabilidades legales por los hechos de negligencia y corrupción aquí señalados.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.— Diputados José Guillermo Anaya Llamas, Marcelo de Jesús Torres Cofiño (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.**

### CIRCUITO EXTERIOR MEXIQUENSE

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno del estado de México a promover ante la Concesionaria Mexiquense, SA de CV, empresa de Grupo OHL, la instalación de infraestructura sanitaria en los tramos carreteros del Circuito Exterior Mexiquense, a cargo del diputado Víctor Manuel Bautista López, del Grupo Parlamentario del PRD

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 79, numerales 1, fracción II, 2, fracciones I, III, IV y VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, diputado federal Víctor Manuel Bautista López, y diputados adherentes, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, someten a consideración de esta asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno del estado de México a promover ante Concesionaria Mexiquense, SA de CV, empresa del Grupo OHL, la instalación de infraestructura sanitaria en los tramos carreteros que forman el Circuito Exterior Mexiquense, con base en las siguientes

### Consideraciones

El diseño de la red ferroviaria y carretera que prevaleció en nuestro país propició la consolidación de una perspectiva de centralización que, durante los primeros años del México independiente, permitió la articulación del país con la capital de la república pero que para la segunda mitad del siglo pasado comenzó a provocar serios problemas ante la limitada capacidad de nuestra infraestructura vial para trasladar el volumen vehicular alcanzado. Así que el viejo diseño del sistema carretero del país que incluía como punto intermedio e insustituible a la Ciudad de México causó durante décadas y aún no se ha logrado resolver por completo, graves congestionamientos vehiculares con los respectivos sobre costos económicos, el deterioro del medio ambiente y la afectación al nivel de vida de la población, lo que ha propiciado que las autoridades del Distrito Federal impongan una serie de medidas orientadas a restringir la entrada y circulación de vehículos particulares y de carga foráneos.

Una de las primeras medidas adoptadas en materia de infraestructura vial para mitigar dicho problema consistió en la construcción de carreteras de circunvalación que permitieran utilizar las zonas limítrofes de la Ciudad de México, las que deberían de ser utilizadas principalmente por el

transporte vehicular de carga, entre estas obras se encuentra la construcción del Anillo Periférico y del propio Circuito Interior.

Pero el Periférico, diseñado incluso para contener el crecimiento de la ciudad pronto quedó superado por el desordenado proceso de urbanización del valle de México lo que, a la larga propició que esta vía forme parte de la red de comunicaciones internas de la propia capital de la república.

Un factor que agrava la problemática planteada consiste en la propia ubicación geográfica del estado de México y la existencia incluso de dos zonas metropolitanas, la ubicada en las regiones norponiente y oriente que integran el valle Cuautitlán- Texcoco, perteneciente a la zona metropolitana del valle de México, y otra más, la zona metropolitana de valle de Toluca, dentro de la cual se encuentran asentados los poderes locales, lo que propiciaba que la población de no pocos municipios tuviera que atravesar el Distrito Federal en cualquier viaje que contara como destino la capital de nuestra entidad.

En la última parte del siglo XX, la construcción de las autopistas Chamapa-Lechería y Chamapa-La Venta, permitirían el paso de la zona norte del Distrito Federal al estado de Morelos sin tener que circular por la Ciudad de México y una parte considerable de la zona conurbada. A estas medidas hay que sumar la construcción de las autopistas México- Texcoco y las carreteras estatales Ecatepec- Texcoco y Texcoco-Chalco, lo que logró mitigar en buena medida los graves efectos de circulación vehicular existentes en ese momento.

Durante los primeros años del presente siglo, el gobierno del estado de México licitó y otorgó la concesión, de febrero de 2003 a diciembre de 2040, para la construcción y operación de una nueva autopista integrada por distintos tramos carreteros en el norte de la zona metropolitana del valle de México, la que ha sido denominada como Circuito Exterior Mexiquense.

Se trata de una autopista urbana de 110 kilómetros de longitud que recorre 18 municipios del estado de México y conecta con las autopistas México-Querétaro, Chamapa-Lechería, México-Pachuca, México-Tlaxcala, Peñón- Texcoco y México-Puebla y que sin duda, beneficia al transporte vehicular particular y público, de pasajeros y de carga, contribuye a la disminución del tránsito de vehículos por la Ciudad de México lo que repercute en la reducción de

tiempos de traslados, así como una significativa reducción de emisiones contaminantes.

Entre los servicios con que cuenta el usuario de esta autopista urbana se encuentran los de ambulancia, llamadas de auxilio, vigilancia, asistencia vial y grúa, aunque se carece en toda la ruta de instalaciones sanitarias.

De acuerdo con la información del sitio oficial de esta empresa, un recorrido iniciando en San Buenaventura en Ixtapaluca y concluyendo en el entronque de la autopista Chamapa Lechería tiene un costo para un automóvil de doscientos nueve pesos, recorriendo una distancia de ochenta y tres punto treinta y dos kilómetros en un tiempo estimado de cincuenta y tres minutos el cual, desde luego, puede ser mayor si consideramos que hay tramos en los que se recomienda una velocidad no superior a los 80 kilómetros por hora, así como la mayor densidad de tráfico a partir de la salida a Periférico Norte-Cuautitlán o las constantes obras de remodelación de la vía.

Mientras que si el recorrido se realiza entre la misma población de origen antes señalada y el entronque de la autopista México-Querétaro tiene un costo de doscientos dieciséis pesos por una distancia de ochenta y seis punto treinta y seis kilómetros en un tiempo estimado de cincuenta y cinco minutos.

Frente a ambas posibilidades debemos considerar las condiciones existentes en algunas de las autopistas ramales de ésta vía, entre ellas y quizá la de menor distancia se encuentra la Peñón Texcoco que con una distancia de dieciséis kilómetros y medio y que además de los servicios que se brindan en el Circuito Exterior Mexiquense cuenta con instalaciones sanitarias.

Sin profundizar en las críticas que el proyecto mismo generó por la carencia de cruces que provocaba el aislamiento de diversas comunidades separadas de sus cabeceras municipales o de los caminos tradicionalmente utilizados para su traslado, así como la afectación a las actividades agropecuarias y a ejidatarios o las realizadas por el Colegio de Arquitectos y Urbanistas del Estado de México quienes advirtieron que antes de iniciarse la construcción de la obra se permitió la venta a bajo coste de los terrenos cercanos a empresarios y políticos locales de modo que estos se beneficiaran del incremento exponencial de su valor, así como por la falta de planeación urbanista o ambiental en la construcción de la autopista, sin olvidar los temas pendientes y

aún sujetos de investigación en los tribunales españoles por el posible financiamiento ilegal del Partido Popular al PRI a través de altos funcionarios de la empresa OHL, la ausencia de infraestructura sanitaria como un servicio a los usuarios en toda la línea, es un aspecto que evidencia el diseño deficiente y cuya reparación es necesaria para asegurar el derecho de las personas, entre otras cosas a la salud.

La Concesionaria Mexiquense, SA de CV, es una sociedad mexicana encargada del diseño, la construcción y la operación de los tramos que conforman el Circuito Exterior Mexiquense, es una empresa más del Grupo OHL y contempla dentro de la Misión de sus proyectos, consultable en el sitio electrónico oficial de la autopista en cuestión, el **crear valor en condiciones de sustentabilidad...social...atendiendo los intereses concretos de los ... clientes... y del conjunto de personas y entidades interesadas en su óptimo funcionamiento. Para el cumplimiento de nuestra misión, la empresa construye, organiza y gestiona los entornos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.**

Los servicios que se prestan en la autopista, según se presume, cuentan con la certificación ISO 9001-2008, aunque como se ha señalado, se carece de infraestructura sanitaria al servicio de los usuarios de la misma.

En virtud de lo anterior y considerando que según Jorge E. Calatell, una de las obligaciones del concesionario consiste en “contar con elementos personales, materiales y financieros para prestar los servicios públicos o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas”<sup>1</sup> así como el derecho reconocido de todas las personas en nuestro país a contar con salud, lo que incluye la adopción de las medidas preventivas como reactivas, tutelado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales en la materia, advirtiendo estos elementos, es que resulta notorio y relevante someter a su consideración la proposición con el siguiente

#### Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al gobierno del estado de México para que a través del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México promueva ante Concesionaria Mexiquense, SA de CV, empresa del Grupo OHL, concesionaria del diseño, construcción y operación de los tramos que conforman el Circuito Exterior Mexiquense, la instalación de infraes-

tructura sanitaria al servicio de los usuarios de manera suficiente y en óptimas condiciones.

#### Nota:

1 Calatell, Jorge E. “Teoría general de la concesión”, consultado el diecisiete de septiembre de 2013 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2013.— Diputado Víctor Manuel Bautista López, Julisa Mejía Guardado, Domitilo Posadas Hernández, Valentín González Bautista (rúbricas).»

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

---

#### MARISCOS VIVOS EXPORTADOS A CHINA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al secretario de Economía y al titular de la Conapesca a establecer aranceles competitivos sobre especies de mariscos vivos exportados a China, a cargo del diputado David Pérez Tejada Padilla, del Grupo Parlamentario del PVEM

El que suscribe, David Pérez Tejada Padilla, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, el presente punto de acuerdo de urgente u obvia resolución, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Nuestro país cuenta con una amplia gama de especies marinas, que lo posicionan a nivel mundial como país biodiverso y como un fuerte productor de especies que sirven para consumo humano por su alta calidad y su variedad. Tanto a nivel nacional como internacional, los productos mexicanos que provienen del mar, cuentan con un alta demanda que requieren de incentivos y estrategias de comercialización que contribuyan a su posicionamiento, consolidación y mantenimiento en el mercado; con amplias garantías de respaldo por parte del gobierno, al generar los

canales indicados a nivel nacional e internacional, para que los productos marinos que se comercialicen sean competitivos.

En el caso específico de algunos de los productos mexicanos que se comercializan en el extranjero, podemos hablar de la almeja generosa (panopea globosa/Panopea Generosa), y de la langosta roja (*Panulirus interruptus*); como dos de los productos que en esta década se han posicionado en el mercado mundial por su calidad y por ser considerados productos gourmet, y que de acuerdo a cifras de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca); en los últimos años se han obtenido los siguientes niveles de producción:

Almeja generosa (Baja California, Baja California Sur y Sonora)		
Año	Peso desem. (Kg.)	Valor (pesos)
2009	181,296.00	\$ 6,291,003.06
2010	2,059,806.09	\$ 80,161,765.26
2011	1,692,439.60	\$ 72,741,082.91
2012	2,101,997.48	\$ 100,788,003.81
<b>TOTAL</b>	<b>6,035,539.17</b>	<b>\$ 259,981,855.04</b>

Elaboración propia, con datos de Conapesca

Langosta roja BC (Baja California, Baja California Sur)		
Año	Peso desem. (Kg.)	Valor (pesos)
2006	1,688,651.02	\$ 138,329,566.28
2007	1,363,667.82	\$ 127,346,781.86
2008	1,793,421.11	\$ 196,737,477.09
2009	1,643,910.00	\$ 202,405,453.64
2010	1,915,308.39	\$ 243,757,738.35
2011	2,270,160.75	\$ 343,234,942.50
2012	2,104,985.55	\$ 301,493,145.70
<b>TOTAL</b>	<b>12,780,104.64</b>	<b>\$ 1,553,305,105.42</b>

Elaboración propia, con datos de Conapesca

De los datos anteriormente expuestos, cabe hacer mención que China importa un importante número de mariscos vivos de México; entre las principales especies que se envían desde nuestro país destacan la langosta roja y caribeña de las costas de Baja California y Baja California Sur, además de la almeja generosa. El problema radica en que la aduana en China, al importar este producto y diversos productos mexicanos del mar, no hace una distinción por especies ni por zonas de captura, toda vez que cada especie

representa calidades diferentes (almeja generosa del Pacífico norte, "panopea generosa", almeja generosa de San Carlos "panopea globosa", almeja generosa de San Felipe "panopea globosa", almeja generosa de Puerto Peñasco "panopea globosa") así como en el caso de la langosta roja, y de otros productos que se exportan a china, como la sardina, y las diversas variedades de calamar que se pescan en costas mexicanas; provocando que se tase hasta con un 40 por ciento de arancel estos productos, sin tomar en cuenta que son especies y calidades diferentes y poniendo un precio fijo que en el caso de la almeja es de \$50 dólares el kilogramo (lo cual no es real toda vez que se está inflando su precio), es decir la almeja generosa de San Felipe (Panopea Globosa), su precio de venta promedio en China es de 14 dólares el kilogramo, sin embargo es tazado en 50 dólares el kilogramo. Indistintamente, por lo tanto se tiene que pagar 20 dólares el kilogramo, de arancel, es decir que es más caro el impuesto de importación que el producto en sí, lo que genera distorsiones en el precio y encarece el producto. Los aranceles tan elevados que se cobran en China, por la introducción de productos mexicanos del mar como los que se mencionan, ha provocado que los precios de venta bajen considerablemente, además de los volúmenes de exportación se redujeran hasta en un 40 por ciento a China, al no importarle al país asiático la denominación de origen, es decir la zona de procedencia.

De conformidad con lo expuesto, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente proposición con

#### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los titulares de la Secretaría de Economía y de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, a fin de poder establecer acciones pertinentes para poder lograr la negociación de un arancel competitivo y justo, adecuado a la denominación de origen de cada especie de marisco vivo mexicano exportado a China.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de septiembre de 2013.— Diputado David Pérez Tejada Padilla (rubrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Economía y de Pesca, para dictamen.**

## AUTOPISTA DEL SOL

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SCT sobre el proceso de licitación, planeación, diseño y construcción; y a la ASF, a realizar una auditoría a Capufe dadas las irregularidades administrativas y operativas de la Autopista del Sol, por las deficiencias de ésta a causa de los recientes fenómenos meteorológicos, suscrita por los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, 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 asamblea proposición con punto de acuerdo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El efecto y devastación que a su paso dejaron los fenómenos meteorológicos Ingrid y Manuel en gran parte del territorio nacional afectaron principalmente a Guerrero, en específico el puerto de Acapulco, provocando severos daños a la Autopista del Sol, y dejando incomunicados a la población; según información presentada por el secretario de Comunicaciones y Transportes, Gerardo Ruiz Esparza, se registraron 14 cortes graves a la autopista, al menos 20 deslaves y derrumbes de magnitud considerable, así como la desaparición de un tramo de aproximadamente 100 metros en el túnel Agua de Obispo.

De esta forma se ha exhibido la infinidad de irregularidades desde el momento que fue construida por el Grupo Mexicano de Desarrollo (que obtuvo la licitación en 1989) y puesta en operación en 1993, como parte del paquete de privatización carretera impulsado en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. La Autopista del Sol ha enfrentado serias deficiencias que han requerido mantenimiento permanente, además de destinarle cuantiosos recursos públicos, lo que pone en evidencia la negligencia e irresponsabilidad con la que fue construida, colocándola como un modelo de corrupción en la infraestructura carretera.

No debe dejarse de lado que el costo inicial de la obra era de 800 millones de pesos, monto que alcanzó 2 mil 200 millones de pesos, elevando las cifras en 275 por ciento.

Es necesario analizar qué porcentaje de estas afectaciones se debe realmente a los estragos de la naturaleza y cuánto tiene que ver con las condiciones y características con que fue construida.

En 2006, el entonces secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber, había asegurado que la Autopista del Sol era una carretera mal construida, con el problema de taludes inestables y sub-bases que generan columpios, así como algunas fallas estructurales que ponían en riesgo a la población; lo cual podría ser motivo para reconsiderar una disminución en las tarifas de las casetas.

En ese entonces, la Auditoría Superior de la Federación había denunciado pagos irregulares a obras de reparación, entre otras cifras que no concordaban con lo que se tenía registrado en el mantenimiento de la autopista.

En dicho tenor, el pasado viernes 20, en el programa de Noticias MVS, con Carmen Aristegui, el ingeniero Enrique Santoyo Villa, considerado uno de los expertos en mecánica de suelos más reconocidos a escala internacional, declaró en entrevista radiofónica que “un grave error en la práctica de ingeniería en el país es que en un gran proyecto (como la Autopista del Sol) el monto que se destina para el proyecto es de 0.10 por ciento de lo que va a costar la construcción total, mientras que en otros países es de 1 o 2 por ciento”, lo cual genera que no se cuente con los estudios pertinentes que permitan tener las mejores condiciones y materiales para su construcción, que permeen directamente en la falta de las condiciones y elementos desde un inicio; a la par de que en México una práctica recurrente es dar los proyectos a empresas de amigos o a quienes realizan el trabajo más barato.

Aunado a ello, Grupo Expansión refiere que “el estudio *Siniestralidad vial de carreteras en áreas urbanas, caso: Autopista Cuernavaca km 98-99*, publicado este año por el estudio del Instituto Mexicano del Transporte, destaca que por la orografía de la zona que atraviesa esta vía y por deficiencias en el diseño de los taludes, la carretera presenta derrumbes frecuentemente, numerosos cortes y terraplenes, especialmente en periodos de lluvias”.

Por otro lado, se debe considerar la devastación ecológica de la zona a raíz de la construcción de la Autopista del Sol, debido a que provocó y lo sigue haciendo, en términos de impacto ambiental, que la autopista estuviera mal construida desde un inicio y por ende que sufra diversas afectaciones a lo largo del tiempo.

Otro dato revelador es que en las reparaciones realizadas en 2003, la compañía Gutsa, la misma que ha recibido varias inhabilitaciones y la encargada de construir la Estela de Luz, fue contratada y en 2007 recibió una multa por 283 mil pesos debido a subcontrataciones irregulares y retrasos en la entrega de los trabajos referentes a las obras de la Autopista del Sol. De esa forma, y como medida de rescate, la Autopista del Sol pasó a ser manejada por el Fondo de Apoyo al Rescate Carretero en 2007, por lo que información presentada en el periódico *Reporte Índigo* “entre 1997 y 2006, el costo total de este rescate aumentó en 206.7 por ciento, ya que pasó de 58 mil a 178 mil millones de pesos. Este crecimiento se debió a que en esa década el gobierno mexicano pagó 98 mil millones de pesos de intereses”.

Otro elemento que debe ser señalado es que se menciona que “Carlos Slim, dueño de la compañía Iave, aún realiza el cobro electrónico del peaje de los 262 kilómetros que la comprenden, a pesar de que su contrato venció desde julio”, así como algunas irregularidades en el sistema de cobro en años anteriores.

Es necesario que en México se eliminen prácticas corruptas, resulta sumamente grave el riesgo en el que se encuentran las personas debido a la opacidad que impera, que genera el incumplimiento de las prácticas requeridas en la manera de planeación, diseñar, construir y dar mantenimiento a obras, es el caso de la Autopista del Sol; ante ello y preocupados por esta situación que sabemos se replica a escala nacional, presentamos a esta asamblea la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a dar a conocer el proceso de licitación, planeación, diseño y construcción; y a la Auditoría Superior de la Federación, a realizar una revisión a Caminos y Puentes Federales derivado de las irregularidades sobre la administración y operación de la Autopista del Sol por las deficiencias de ésta que han sido evidentes a causa de los recientes fenómenos meteorológicos.

Dado en la Cámara de Diputados, a 24 de septiembre de 2013.— Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen y a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para su atención.**

### “TUNEL FERROVIARIO”, EN MANZANILLO, ESTADO DE COLIMA

«Proposición con punto de acuerdo, relativo al presunto desvío de recursos federales y el indebido trazo de la obra Túnel Ferroviario, en Manzanillo, Colima, a cargo de la diputada Loretta Ortiz Ahlf, del Grupo Parlamentario del PT

Loretta Ortiz Ahlf, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, de conformidad con lo previsto en el artículo 79, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente proposición con puntos de acuerdo, con base en las siguientes

### Consideraciones

La obra Túnel Ferroviario, programada y ejecutada por la administración portuaria federal, ha activado un conflicto social en Manzanillo pues, además de realizarse en situaciones irregulares –violando el marco de los reglamentos municipales–, presenta una serie de deficiencias que repercutirán directamente en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Intereses económicos han determinado la realización de esta obra y el Estado no ha mostrado disposición para abrir un espacio de diálogo frente a las exigencias ciudadanas, por lo que las vías de negociación y participación de la comunidad.

La SCT promovió en 2010 el proyecto Túnel Ferroviario, una obra que pretende modificar el trazo del ferrocarril en Manzanillo para -supuestamente- solucionar un problema vial y de infraestructura.

En 2012 se clausuró la obra por irregularidades en el otorgamiento de la licencia pues según un dictamen emitido el 24 de abril de 2013 por una comisión de regidores de la actual administración municipal, la SCT no cumplió debidamente la documentación y los requisitos necesarios en los expedientes presentados para el proyecto ferroviario; incluso, la licencia de construcción con la que cuenta la SCT fue otorgada de forma arbitraria por la subdirectora de desarrollo urbano de la administración de Nabor Ochoa, lo cual viola varios reglamentos municipales y leyes de la administración pública.

El Inplan (Instituto de Planeación) ha cuestionado la viabilidad del proyecto ferroviario y señaló que el proyecto de la SCT generará “grandes problemas para la ciudad, atenta contra la seguridad pública y desarticula el contexto urbano, deprime las colonias sector 6, San Pedrito en un entorno inmediato y demerita la calidad de vida en su conjunto”.

La oposición de pobladores no es cerrada, sino que ha llevado a la generación de 5 alternativas para el desvío del ferrocarril, producto de una serie de reuniones entre partes involucradas en el conflicto.

De acuerdo a un estudio realizado por la Universidad de Colima, se determinó que el mejor trazo para el desvío son las propuestas de la Canaco y la de Inplan y Aciman. En último lugar de viabilidad aparece la propuesta de la SCT.

La obra del “túnel ferroviario” trazada por la SCT no cumple con una de las normas urbanas prioritarias –como lo es alejar el tráfico pesado e intenso del núcleo urbano– por lo que no resuelve los problemas de contaminación y afectación a la calidad de vida de la población, las alteraciones a la salud, el riesgo de accidentes y el desaprovechamiento del valor estético de la zona urbana. Esta obra es desde un inicio obsoleta pues a corto plazo será insuficiente en relación a las dinámicas del puerto.

El 1 de julio se inició la construcción del túnel ferroviario (con el trazado de la SCT) pues la Secretaría argumenta haber obtenido un amparo para continuar los trabajos. Esto constituye una abierta irregularidad, pues el amparo que la SCT está utilizando como pretexto para ignorar los reglamentos y la normatividad municipal le fue otorgado por un juez federal, únicamente con el propósito de que obtuviera una respuesta por parte de las autoridades municipales.

Como cualquier abogado mexicano sabe, un amparo otorgado con motivo del ejercicio del derecho de petición únicamente implica la obligación de las autoridades (en este caso, de las municipales) de responder, sin que ello signifique que deba responderse afirmativamente o de conformidad con los intereses del peticionario.

En el Presupuesto de Egresos de 2013 se autorizaron 583.7 millones de pesos, mientras que el resto se aprobaría en 2014.

Por lo anterior, me permito apelar a la sensibilidad de los representantes populares que aquí se reúnen, para que podamos realizar un exhorto al Gobierno Federal y particu-

larmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que suspenda de inmediato los trabajos del proyecto Túnel Ferroviario, para atender las propuestas y alternativas de los pobladores de Manzanillo, mostrando voluntad para cumplir con la normatividad municipal.

Por lo expuesto se someten a su consideración los siguientes

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal a detener de inmediato la construcción de la obra Túnel Ferroviario para atender las propuestas y opciones de los pobladores de Manzanillo, dando paso a verdaderos procesos de información y diálogo.

**Segundo.** Se exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal para que antes de continuar cualquier trazo de la obra Túnel Ferroviario, en Manzanillo, cumpla a cabalidad la normativa municipal.

**Tercero.** Se exhorta a la Auditoría Superior de la Federación a realizar una auditoría de cumplimiento financiero y una de desempeño sobre el proyecto Túnel Ferroviario, dado que en su realización se ejercen recursos públicos federales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.— Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen, y a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para su atención.**

---

FUERZA AEREA MEXICANA - ARMADA DE  
MEXICO - POLICIA FEDERAL -  
AEROLINEAS COMERCIALES

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que esta soberanía extiende su reconocimiento a la Fuerza Aérea Mexicana, a la Armada de México y a la Policía Federal, así como a diversas aerolíneas comerciales, por su participación en el puente aéreo que conectó el puerto de Acapulco con el resto del país, a cargo del diputado Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Manuel Añorve Baños, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones I a III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta honorable asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

Las fuertes lluvias que se manifestaron en los últimos días en el estado de Guerrero tras el paso de la tormenta tropical Manuel afectaron gran parte del territorio e infraestructura, generando graves inundaciones y deslaves a causa de los desbordamientos que se presentaron en los ríos de la entidad, afectando a miles de familias que habitan en sus diversas regiones.

De esta forma, buena parte del Estado quedó incomunicada.

Diversos deslaves ocasionaron más de 20 cortes en la Autopista del Sol, que conecta al puerto de Acapulco con la Ciudad de México, mientras que la inundaciones en las instalaciones y pistas del Aeropuerto Internacional Juan Álvarez, obligaron a suspender sus operaciones, dejando a más de 40 mil turistas varados en esa entidad, entre las cuales se encontraban nacionales y extranjeros.

La situación de emergencia que se presentó y que sigue vigente en este Estado, obligó que en se implementaran acciones para la ayuda y protección no sólo de los habitantes de zona, sino también de las miles de turistas que se encontraban en dicha entidad, para lo cual el Gobierno Federal con apoyo de las Fuerzas Armadas, así como la Policía Federal y diversas aerolíneas comerciales implementaron un Puente Aéreo para llevar a cabo maniobras de rescate, el cual serviría para desalojar a miles de personas.

La implementación del puente aéreo no sólo contribuyó al desalojo de los turistas que se encontraban varados, sino que de igual forma fungió como un medio para transportar toneladas de ayuda humanitaria, la cual brindará un poco de bienestar a las miles de personas que se vieron afectadas por las inundaciones y deslaves que se originaron.

De acuerdo con datos del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, durante los 4 días en que se implemen-

tó el puente aéreo Acapulco-México se transportaron 28,182 personas, esto gracias a la colaboración de las aerolíneas de Aeroméxico, Interjet, VivaAerobus, Aeromar, Aerounión y Volaris, así como de la Fuerza Aérea Mexicana, la Secretaría de Marina y la Policía Federal.

El apoyo brindado por parte de las diversas aerolíneas para el desalojo de las miles de personas contribuyó a que se efectuara el mismo con mayor rapidez, logrando que miles de familias volvieran seguras a sus hogares y con sus seres queridos, lo cual demostró que ante situaciones de emergencia, la solidaridad de estas empresas se hace presente en pro de la sociedad.

Con base a lo anterior, proponemos se reconozca la labor brindada por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, así como por las diversas aerolíneas comerciales que participaron en el puente aéreo que tuvo origen en Acapulco.

Es importante recalcar que la tanto la sociedad mexicana y la comunidad internacional, han manifestado una gran solidaridad ante la catástrofe que se ha presentado en el país, proporcionando su apoyo incondicional ante las miles de personas que fueron víctimas de los diversos fenómenos meteorológicos que se suscitaron en el país.

Por lo anteriormente expuesto, elevo a la consideración de esta Soberanía la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión extiende su reconocimiento a la Fuerza Aérea Mexicana, a la Armada de México y a la Policía Federal, así como a diversas aerolíneas comerciales por su participación en el puente aéreo que conectó al puerto de Acapulco con el resto del país.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputado Manuel Añorve Baños (rúbrica).»

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

## INSTALACIONES DEL MUSEO REGIONAL DE GUERRERO

«Proposición con punto de acuerdo, para que se intensifiquen las labores de rehabilitación de las instalaciones del Museo Regional de Guerrero, a cargo de la diputada Flor de María Pedraza Aguilera, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Flor de María Pedraza Aguilera, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, del numeral 1, del artículo 6; fracción II del numeral 1, y numeral 2 del artículo 79, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente proposición con punto de acuerdo por la que se exhorta al gobierno federal para que a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia intensifique las labores de rehabilitación de las instalaciones del museo regional de Guerrero, dando prioridad en todo momento a la preservación del patrimonio que alberga el mencionado edificio histórico, así como al gobierno del estado de Guerrero a colaborar de manera directa en los trabajos de rehabilitación, así como adecuar y brindar de manera temporal los espacios físicos necesarios para el personal de esta institución, con la intención de apoyar las labores administrativas a que están sujetos

### Consideraciones

En el año 1902, como un regalo a la Ciudad de Chilpancingo previo a la celebración del Centenario del inicio de la lucha por la Independencia de México, el Presidente Porfirio Díaz encomendó al arquitecto Manuel Galindo la construcción del Palacio de Gobierno del Estado de Guerrero, la obra fue inaugurada el 21 de marzo de 1906; el edificio albergó la sede del Poder Ejecutivo de esa entidad hasta el año 1972. De estilo neorrenacentista, representativo del Porfiriato, cuenta además con murales de los artistas Luis Arenal y Roberto Cueva del Río, con lo que se le confiere un valor artístico, histórico y político de especial importancia para el estado de Guerrero.

El inmueble se convirtió en la sede del ayuntamiento del municipio de Chilpancingo de los Bravo hasta 1985 y un año después fue declarado monumento histórico por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el único con que cuenta la ciudad capital, para 1987 las instalaciones fueron ocupadas por el Museo Regional de Guerrero y el Instituto

Guerrerense de la Cultura, abriendo sus puertas con dos salas de exposiciones permanentes y una de exposiciones temporales que han trascendido fronteras, trayendo a ojos del público visitante muestras de otros países y culturas.

Su historia, las actividades que se llevan a cabo en su día a día y su emblemática imagen le hicieron merecer el título de la máxima casa de cultura de la ciudad de Chilpancingo. Sin duda, su aportación al fortalecimiento de la identidad del pueblo guerrerense ha abonado positivamente al desarrollo social de los habitantes del estado, recordemos que la cultura ha tomado un papel protagónico dentro del escenario internacional y las acciones dirigidas al avance de este rubro serán determinantes para el adelanto intelectual de nuestras generaciones. El Museo Regional de Guerrero es pieza clave en esta estrategia.

En 2010 se llevó a cabo un prometedor proyecto de reestructuración en sus instalaciones, el cual contemplaba la exhibición de novedades arqueológicas de Guerrero y la renovación en la imagen de las salas de exposición. Además se anexaría una biblioteca especializada en antropología y se daría impulso al taller de museografía que brindaría trabajos especializados en preservación a las colecciones del recinto.

Los cinco mil visitantes que en promedio tenía al mes, eran una muestra de la importancia que poco a poco adquirió, pero desafortunadamente los siniestros causados por los terremotos del 10 de diciembre de 2011 y el 20 de marzo de 2012, provocaron el cierre temporal de las instalaciones, el cual se ha prolongado hasta esta fecha por la lentitud en los trabajos de rehabilitación del inmueble.

Si la apertura del museo sigue siendo retrasada al público, los 241,717 habitantes de Chilpancingo de los Bravo y los turistas que llegan al lugar serían, en cierta medida, privados de su derecho a la cultura plasmado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a pesar de que en él se asevera, en la Parte II Artículo 2, que cada Estado parte de éste pacto, tienen estricta responsabilidad y competencia para tomar medidas económicas, técnicas y legislativas para lograr el efectivo ejercicio, en sus ciudadanos, de los derechos humanos,<sup>1</sup> tal y como lo es la cultura. Asimismo en 1982 en México se pronunció la Declaración de México sobre Políticas Culturales que estipula en el numeral 16: “Los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida cultural del pueblo”.

Los trabajadores del museo expresan su preocupación por la posibilidad de un nuevo aplazamiento en su apertura y a pesar del gran esfuerzo que han llevado a cabo junto al personal del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Delegación Guerrero, en el proceso de gestión ante las autoridades correspondientes, todavía no existe una fecha definida para abrir nuevamente las puertas al público nacional e internacional, fue verdaderamente desafortunado que el Museo Regional de Guerrero permaneciera cerrado al celebrarse su 25 aniversario, esperemos que sea este el último año en que se da pie a este desafortunado hecho.

Finalmente, la colaboración que deben mostrar las autoridades estatales en el caso será contundente para avanzar en los trabajos de reapertura, preservación del material museográfico, bibliográfico y material patrimonial de este recinto.

Por lo anteriormente expuesto, se pone a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente proposición con

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta al gobierno federal para que a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia intensifique las labores de rehabilitación de las instalaciones del Museo Regional de Guerrero, dando prioridad en todo momento a la preservación del patrimonio que alberga el mencionado edificio histórico.

**Segundo.** Se exhorta al gobierno del estado de Guerrero a colaborar de manera directa en los trabajos de rehabilitación del Museo Regional de Guerrero, así como adecuar y brindar de manera temporal los espacios físicos necesarios para el personal de esta institución, con la intención de apoyar las labores administrativas a que están sujetos.

#### Nota:

1 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada Flor de María Pedraza Aguilera (rúbrica).»

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

### PROGRAMAS RELACIONADOS CON LAS Y LOS MIGRANTES PARA EL AÑO 2014

«Proposición con punto de acuerdo, relativo a la especificación de los programas relacionados con los migrantes para 2014, a cargo de la diputada Amalia Dolores García Medina, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Amalia Dolores García Medina, con fundamento en los artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos; 2, fracción III Bis; 41, fracción II, inciso t), fracción III, incisos c) y d), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 6, numeral 1, fracción I; 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracciones I, III y VI, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de esta soberanía proposición con punto de acuerdo con carácter de urgente u obvia resolución, en los siguientes términos: la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión ordena a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública incluya en el dictamen que habrá de presentar a esta soberanía con relación al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 un anexo en donde se especifiquen todos y cada uno de los montos destinados a los programas operativos que se enlistan en el presente documento relacionados con las y los migrantes, de todas y cada una de las instancias gubernamentales involucradas, con base en las siguientes

### Consideraciones

1. La recomendación 23 de la Alianza Mundial por los Gobiernos Abiertos, de la cual México forma parte, plantea el reto de formular información que permita valorar los esfuerzos del Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Dicha información debe incluir la desagregación de los recursos presupuestarios catalogados de acuerdo a los diversos grupos de población a quienes estos benefician. De tal forma que la conformación de un Anexo para migrantes que integre el presupuesto para garantizar sus derechos puede funcionar como un proyecto piloto para empezar a conformar los anexos en el PEF para todos los grupos de población.

2. La creación de un Anexo para Migrantes en el PEF de 2014 sería la herramienta más adecuada para garantizar que se canalicen los suficientes recursos con el fin de avanzar integralmente en la garantía de los derechos humanos (DDHH) de las y los migrantes nacionales y extranjeros en el país, independientemente de su condición migratoria, y

para que se aprovechen las capacidades de los migrantes mexicanos y sus familias en el fortalecimiento de nuestra economía.

a). Un Anexo con presupuesto por objetivos, con ramo, programas y montos, por dependencias ejecutoras, es pertinente porque permite evaluar su aplicación correcta y oportuna.

b). Ya existen en el PEF otros anexos (por ejemplo, el relativo a la igualdad de género).

3. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se compromete a elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria. Este programa, que al ser incluido en el PND resulta obligatorio, requiere para su correcta implementación de un anexo específico que concentre los programas relativos a este tema, pues al ser prácticamente un programa de programas resultaría inaplicable con la dispersión y discrecionalidad que han privado en los sucesivos PEF de los programas que atienden a las y los migrantes.

En cualquier tema esto resulta problemático, pero en el tema migratorio es particularmente grave debido a las características que tiene, que esbozaremos a continuación.

### I. Fenómeno migratorio

1. La migración es un fenómeno social multidimensional, multicausal y complejo. No es un problema en sí mismo. Es un fenómeno por el cual una persona deja su lugar de origen forzado por causas ajenas a su voluntad. Es uno de los más influyentes e impactantes del mundo actual, en el que México ocupa uno de los primeros lugares al ser, como pocos países, origen, tránsito, destino y retorno de las y los migrantes. Se trata de un fenómeno en el que convergen y se materializan los grandes temas actuales: Desarrollo económico y social, respeto a los derechos humanos, atención a mujeres e infantes, integración regional, educación, combate a la pobreza, por mencionar algunos de los más importantes. Por ello, los tres órdenes de gobierno de la República deben brindar atención prioritaria al fenómeno migratorio; es decir, es decir, a los millones de mexicanos y sus familias impactados por este hecho, así como a los migrantes extranjeros y sus familias que tienen que llegar a territorio nacional.

2. En nuestro país y en varias partes del mundo, de manera destacada en Centroamérica, centenares de miles de personas se ven obligadas a abandonar su lugar de origen para buscar en una comunidad nacional distinta las posibilidades de satisfacer condiciones mínimas de desarrollo para sí y para su familia.

Esa decisión —la de tener que dejar su lugar de origen— refleja también el fracaso de los poderes públicos en sus responsabilidades de atenuar, disminuir o erradicar las desigualdades y formas discriminatorias que desafortunadamente imperan en la región de Centroamérica y México.<sup>1</sup>

3. Los indicadores de pobreza, discriminación, desarrollo humano, derechos humanos y desarrollo económico describen una realidad inaceptable en un estado de derecho, que se observa con facilidad en las personas migrantes, centroamericanas principalmente, que viajan por cientos en los trenes y que llenan los caminos buscando cruzar nuestro país para alcanzar el llamado “sueño americano”.

4. La migración interna es rural, principalmente, con una alta población indígena. Las personas migrantes salen de sus lugares de origen para trabajar en campos agrícolas como jornaleros; los magros ingresos que perciben constituyen la fuente de sobrevivencia en la que se apoyan poblados enteros. También existen los desplazados internos, quienes dejan su lugar de origen debido a los altos índices de inseguridad. Este flagelo, sin duda incrementó los niveles de migración interna. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2010 existían 3 millones 292 mil 310 migrantes internos, (3 por ciento de la población total del país) de los cuales 49.9 por ciento son hombres y 50.1 por ciento son mujeres).<sup>2</sup> Es sintomático que los porcentajes de hombres y mujeres migrantes internos sean los mismos que los porcentajes de la población en general, lo que pudiera significar que se trata de familias las que se desplazan.

5. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) se reconoce que el fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado mexicano. Que la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como: la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, inseguridad y los derechos humanos. Por ello, plantea, es urgente el diseño e implementación de políticas, acciones y pro-

gramas innovadores que, de manera integral e incorporando a los sectores de la sociedad civil, la academia y el gobierno aporten con responsabilidad conocimiento y herramientas para hacer frente a las distintas necesidades de los migrantes, en sus diversas modalidades (PND. Página 96).

6. El PND reconoce que existe un endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos y que el incremento de las repatriaciones de connacionales obliga al Estado Mexicano a diseñar y ejecutar programas y acciones que garanticen su reintegración al país con dignidad y oportunidades para su desarrollo económico y social. Página 97. Es un asunto no sólo de justicia; también la economía se beneficiaría con los conocimientos y experiencia de quienes regresan, y su reinserción abona a la seguridad.

7. En la actualidad viven en Estados Unidos 33 millones de personas de origen mexicano; además, 12,5 millones que nacieron en México, de los cuales entre 6 y 7 millones residen sin documentos.

8. La migración de tránsito, otra de las facetas que se presenta en nuestro país, ha convertido la frontera con Estados Unidos en el punto de mayor tránsito de personas.<sup>3</sup> En el PND se dice que en el país concurren diversos tipos de movilidad migratoria. Debido a su posición geográfica, a México se internan de manera indocumentada alrededor de 140 mil extranjeros al año, principalmente procedentes de Centroamérica, con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos, quienes sufren el flagelo del crimen organizado y se les violan sus derechos fundamentales. En muchos casos, por miembros de corporaciones, o de éstas en contubernio con los criminales. Por ello es fundamental un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias (página 97).

9. En el PND, se afirma que México es un actor significativo en el escenario internacional: en 2012, nuestro país se ubicó en el undécimo sitio por el tamaño de su población pero es considerado uno de los países con mayor emigración debido a los cerca de 11.8 millones de connacionales que residen en Estados Unidos. (Página 93). Es decir, que México pierde la oportunidad del “bono demográfico” al dejar el país miles de hombres y mujeres en plena edad productiva.

10. En ese contexto, es importante resaltar que la situación de la mayoría de nuestros connacionales en Estados Unidos

no es la más deseable. La tasa de pobreza de los migrantes mexicanos es del doble que la de la población general en EEUU y entre 2007 y 2011 registró uno de los mayores aumentos al pasar de 22.1 por ciento a 29.8 por ciento, con lo que 3.5 millones de mexicanas y mexicanos se encuentran en situación de pobreza al 2011, trabajando en el sector agrícola o en los servicios principalmente. Pero en contraste, en Estados Unidos y después de la India, el segundo país con más personas con licenciaturas, maestrías y doctorados, viviendo allá, es México.

11. Ante la crisis económica de Estados Unidos se generan altos índices de retorno a nuestro país, voluntario y forzado: ello obliga al Estado mexicano a generar, acrecentar e impulsar políticas públicas de desarrollo con una visión estratégica que permitan aprovechar sus capacidades diversas, con la generación de empleos, el aumento en los ingresos y garantizar seguridad humana. Es de primera importancia ubicar a los niños, jóvenes y mujeres como un sector clave de las nuevas políticas públicas. Mayor apoyo presupuestal y técnico para estas políticas reconociendo que el empleo y el desarrollo humano regional son la clave para la paz, la democracia, la gobernabilidad del país, y el desarrollo económico.

12. Las deportaciones de mexicanos y mexicanas que viven en Estados Unidos, han sido recurrentes a lo largo de décadas; pero a partir de la crisis de 2008, durante el primer término de gobierno del presidente Obama, se han llevado a cabo el mayor número de deportaciones en toda la historia. Y sin una mejoría notable de la economía estadounidense, esa política restrictiva continuará. Los retos, tanto en la frontera del lado mexicano como en el resto del territorio se incrementan. Del lado mexicano los migrantes tienen que ser atendidos por las autoridades correspondientes con programas específicos.

13. Los problemas colaterales que trae la deportación son falta de empleo, vivienda, salud, educación, problemas sociales, de infraestructura y de seguridad; además, decenas de miles de familias que tras ser regresados, se agregan a la población flotante de la zona fronteriza o de la capital de la república a donde son llevados vía aérea o en sus lugares de origen. Según algunas investigaciones, alrededor del 50 por ciento de los deportados se queda en la ciudad fronteriza, buscando una forma de subsistir y en espera de una nueva posibilidad de volver a intentar “el sueño americano”.

El siguiente cuadro muestra esta realidad:

### Número de repatriaciones en frontera 2002-2005

Estado	Baja California	Sonora	Chihuahua	Tamaulipas	Coahuila	Total
2002	219,590	184,888	95,727	60,480	22,723	583,408
2003	209,886	201,974	84,136	50,558	13,395	559,949
2004	186,393	180,765	90,451	44,119	13,216	514,944
2005*	165,305	185,562	86,918	33,135	13,964	484,884

\* Hasta octubre de 2005. Información del INM.

14. De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Migración durante 2011 hubo 379,589<sup>4</sup> “eventos de repatriación” (le llaman eventos debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una ocasión).

### Número de repatriaciones en frontera 2011-2012

Estado	Baja California	Sonora	Chihuahua	Tamaulipas	Coahuila	DF	Total
2011	135,680 (35.7 por ciento del total)	69,747 (18.3 por ciento)	10,578 (2.8 por ciento)	116,781 (30.7 por ciento)	37,910(10 por ciento)	8,893 (2.34 por ciento)	379,589
2012*	118,532 (34.2 por ciento)	61,194 (17.7 por ciento)	10,931 (3.2 por ciento)	**	37,955(11 por ciento)	2,364 (0.7 por ciento)	345,542

\* Hasta noviembre de 2012. Información del INM.

\*\* No se aportan cifras.

Es preocupante que del total de deportados en 2011, hubo 14,554 menores de 18 años (12,064 hombres y 2,490 mujeres); y en el 2012, a pesar de que en ese año hubo una disminución de deportados, el número de infantes se incrementó, pues ascendió a 15,984 (13,408 varones y 2,576 mujeres).

De manera general estamos ante un flujo diario de deportaciones de un promedio de 1000 personas tanto en el 2011 como en el 2012 (con independencia de si a un mismo mexicano o mexicana los repatriaron más de una vez en el año, en el día a día se trata de un ser humano que sufre la deportación).

De manera adicional, es preocupante el número de infantes que desafortunadamente va en aumento; de menores de entre 8 y 17 años; más aún preocupante pues la enorme mayoría es de menores no acompañados: 12,656 (80 por ciento),

en el 2012, que buscan o la unificación familiar, o escapar de violencia intrafamiliar; o un sustento económico.

15. El Instituto Nacional de Migración informó a la Comisión de Asuntos Migratorios que en 2012 se recibieron a 13 mil 589 menores de edad mexicanos deportados por Estados Unidos, más de mil en promedio al mes; y que en el primer trimestre de 2013 se han repatriado 2 mil 646, de los cuales 81.8 por ciento (2 mil 164) fueron no acompañados. El tema de los niños, niñas y adolescentes no acompañados no solamente es en la frontera norte, sino también en la frontera sur, por causas similares a las descritas arriba.

Esta lacerante realidad que constituye la migración, sucintamente descrita, sólo se puede resolver si hay desarrollo con igualdad. Es indispensable impulsar el desarrollo económico y social de nuestro país, incrementando las opciones de trabajo digno; disminuyendo los niveles de inseguridad; mejorando la calidad y efectividad educativas, que permita todo ello, entre otros efectos positivos, que su población cuente con mayores incentivos para permanecer en México. Migración y desarrollo debe ser un objetivo sustancial. Evitar la desintegración familiar y promover la reunificación o, en su caso, el mantenimiento de los vínculos entre sus integrantes.

Y para lograrlo, el instrumento esencial del Estado Mexicano es el Presupuesto de Egresos de la Federación; el cual debe tener determinadas características que le permitan cumplir con sus objetivos fundamentales.

## II. Presupuesto

1. Diversos ordenamientos constitucionales y legales, así como tratados internacionales, plantean la importancia de incorporar un Anexo, que garantice un adecuado ejercicio del presupuesto destinado a las y los migrantes.

2. La Constitución mexicana, así como diversos tratados internacionales y la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011 reconocen de manera explícita la obligación del Estado mexicano de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de las y los migrantes en México sin importar su nacionalidad ni condición migratoria.

Un primer paso en este sentido se identifica en el artículo Transitorio vigésimo quinto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2012 donde se estipula que: “con ob-

jeto de dar cumplimiento a las obligaciones que establece la Ley de Migración, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, realizarán durante el ejercicio fiscal 2012 las adecuaciones presupuestarias necesarias por un monto mínimo equivalente a 500 millones de pesos, con el objeto de que se cumplan las obligaciones contenidas en la misma.”

No obstante, para que las y los migrantes y sus familias puedan ejercer libremente sus derechos es importante que el gasto público sea transversal; es decir, debe haber concurrencia entre programas y dependencias ejecutoras; los atraviesa una misma visión y un mismo criterio. (En otras palabras, las dependencias que de acuerdo a la ley deben garantizar algún derecho en particular o varios de ellos, deben contar con montos previamente etiquetados, para que así sea).

3. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estipula en su **artículo 2, fracción III Bis** (adicionada el 19 de enero de 2012):

Para efectos de esta Ley, se entenderá por **anexos transversales**: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: igualdad entre mujeres y hombres; desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; desarrollo de los jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; **atención a grupos vulnerables**; y los recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático;

En el artículo 41 fracciones II inciso t) y III incisos c) y d) del mismo ordenamiento, encontramos:

**Artículo 41.** El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

...

**II.** El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

...

t) Las previsiones de gasto que correspondan para la atención a grupos vulnerables, y

Inciso adicionado DOF 19-01-2012

...

**III.** Los anexos informativos, los cuales contendrán:

...

c) La metodología, factores, variables y fórmulas utilizadas para la elaboración de los **Anexos Transversales** a los que se refieren los incisos j), o), p), q), r), s), t) y u) de la fracción anterior, estableciendo con claridad los porcentajes o cuotas que del presupuesto de los Programas Presupuestarios y/o de las Unidades Responsables son considerados para la integración de dichos Anexos. En caso de que existan modificaciones en la metodología con respecto a la utilizada en el ejercicio fiscal anterior, se deberá incluir un apartado donde se explique y justifique plenamente el motivo de dichas modificaciones, y

Inciso adicionado DOF 19-01-2012

d) La demás información que contribuya a la comprensión de los proyectos a que se refiere este artículo así como la que solicite la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, en su caso, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Inciso recorrido DOF 19-01-2012

Es decir, con la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se fundamenta la propuesta de crear anexos en el PEF que permitan una mejor aplicación del mismo. Para el tema que nos ocupa destaquemos la fracción III Bis del artículo 2, en lo que se refiere a grupos vulnerables, concepto que encontramos específicamente en el inciso t) de la fracción II del artículo 41, inciso que se menciona en el mismo sentido en el inciso c) de la fracción III del mencionado artículo. ¿Cuáles son los Grupos Vulnerables?

**El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública** define grupos vulnerables, en un documento que puede encontrarse en el sitio web de la Cámara de diputados:<sup>5</sup>

Durante la última década la atención a **grupos vulnerables**, también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja, ocupa un espacio creciente en las agendas legislativas de las políticas públicas, con especial atención a los procesos de vulnerabilidad social de las familias, grupos y personas.<sup>6</sup>

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.<sup>7</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) define la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y/o culturales. **Considera como vulnerables** a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, **los migrantes**, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo.<sup>8</sup>

De manera clara, precisa y específica esta Soberanía cuenta con la fundamentación pertinente para ordenar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que incluya un Anexo en el Dictamen que en su momento le presentará con relación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014 (PEF 2014), que el Ejecutivo Federal enviará a más tardar el 8 de septiembre.

4. Un Anexo donde se concentren los programas relacionados con migrantes permitirá en primer lugar, evaluar con una visión de conjunto la importancia que el Estado mexicano les da a los migrantes y sus familias, así como el seguimiento y la evaluación del ejercicio presupuestal de dichos programas. También esto ayudará a cubrir la necesidad de que la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Asuntos Migratorios, así como la sociedad civil y los propios migrantes, estén informados puntual y periódicamente del ejercicio del presupuesto respectivo. De esta manera se estará en posibilidades reales de hacer un pertinente seguimiento y una específica evaluación de los programas y montos aprobados, vigilando y reencauzando, de ser el caso, su ejercicio.

La política migratoria implica acciones y obligaciones de los tres poderes; de los tres órdenes de gobierno, y de múl-

tiples instancias e instituciones en cada uno de ellos. Se deben superar las políticas gubernamentales sectoriales, reactivas y asistencialistas.

5. Está comprobado que el gasto etiquetado es un mecanismo real para el desarrollo de las leyes de un país y una herramienta concreta para monitorear programas, acciones y estrategias de las políticas públicas dirigidas y que afectan directamente a un determinado sector, en este caso al de las y los migrantes, coinciden expertos en materia presupuestal. De esta manera se garantiza la inclusión de mecanismos de transparencia, criterios de multianualidad y la producción de información desagregada.

6. Desde el PEF 2008 encontramos anexos para grupos específicos. Por ejemplo, Anexo 6, Erogaciones para atender a la población indígena; Anexo 9, Erogaciones de programas que incorporan la perspectiva de género; Anexo 9A, Presupuesto para mujeres y la igualdad de género; Anexo 26, Grupos Vulnerables (donde se incorpora un programa relacionado con migrantes: Educación Programa de educación preescolar y primaria para niños y niñas de familias jornaleras agrícolas migrantes).

7. Específicamente desde 2008 se ha incorporado en el Decreto del PEF un anexo específico que detalla el Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG). En 2008 y 2009 fue Anexo 9A, Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género; de 2010 a 2012 fue Anexo 10, Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y en el PEF 2013 se cambia el número: Anexo 12, Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

8. En el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se creó el **Colectivo PND-migración**, integrado por 80 redes y organizaciones de migrantes, civiles y académicas que trabajan en México, EUA y Guatemala, que ha generado propuestas que están pensadas como acciones afirmativas específicas del Estado para con las y los migrantes y sus familias. En sendos documentos que elaboró el Colectivo, titulados **Agenda Estratégica Transnacional** y **Agenda Programática Presupuestaria Transnacional**, fundamentan propuestas que apoyan la creación de un Anexo para el presupuesto de migrantes.

En el primero, se ubica dentro del Objetivo General 2, Eje de Acción 2.2., el siguiente planteamiento:

“Creación de un sistema de información presupuestaria que detalle periódicamente y de forma oportuna los pro-

gramas que atienden problemas relacionados con el fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones, de forma explícita y específica, en todas las dependencias del gobierno federal. Creación de un anexo técnico transversal que considere las asignaciones presupuestarias para cada programa asociado a la migración en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en los informes trimestrales”.

Y en el segundo, **Agenda Programática Presupuestaria Transnacional**, en la Estrategia 3 dentro del Objetivo 3, Institucionalizar la rendición de cuentas en todos los programas de política pública que atienden a comunidades migrantes y grupos en situación de vulnerabilidad, proponen:

“Estrategia 3. Creación de un sistema de información presupuestaria que detalle periódicamente y de forma oportuna, desglosada, accesible y asequible los presupuestos, aprobados y ejercidos, de los programas que atienden problemas relacionados con el fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones, de forma explícita y específica, en todas las dependencias del gobierno federal”.

Y Estrategia 4:

“Creación de un sistema que garantice la entrega y el acceso a la información presupuestaria hasta el nivel municipal y comunitario para las unidades de atención y servicios a comunidades que la solicitan”.

Estos planteamientos del Colectivo PND-migración se encaminan a su concreción a partir de la incorporación de un Programa Especial de Migración y de otros elementos en el PND, cuya operación adecuada requiere la concentración en un Anexo específico de todos los programas relativos a migración, hoy dispersos, en el PEF.

### III. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

En este Plan, presentado por el Ejecutivo Federal en mayo del presente año, encontramos una serie de elementos que vuelven necesaria la incorporación de un Anexo específico para migrantes en el PEF 2014. Se proponen una serie de metas, objetivos y líneas de acción, que sólo será posible concretar si se cuenta con un instrumento presupuestal moderno, funcional, dinámico, que posibilite e impulse la coordinación interinstitucional, y permita, de acuerdo a los cánones de una administración democrática, participativa y eficiente, la participación social y el seguimiento y la evaluación.

Presentamos una breve síntesis de los elementos del PND que tienen que ver con el fenómeno migratorio:

El PND se propone como metas nacionales, en el apartado VI.5. Denominado México con Responsabilidad Global, el Objetivo 5.1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo. Para ello, plantea, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- Garantizar los derechos humanos y condiciones de seguridad de los grupos indígenas que realizan migraciones temporales en el territorio nacional. (Página 116).
- Ampliar con los países de América Latina y el Caribe la cooperación frente a retos compartidos como seguridad, migración y desastres naturales. (Página 147).
- Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.
- Velar por el cabal respeto de los derechos de los mexicanos, dondequiera que se encuentren.
- Fortalecer la relación estrecha con las comunidades de origen mexicano, y promover una mejor vinculación de los migrantes con sus comunidades de origen y sus familias.
- Facilitar el libre tránsito de los mexicanos en el exterior, como un derecho universal.
- Fomentar una mayor vinculación entre las comunidades mexicanas en el extranjero con sus poblaciones de origen y sus familias.
- Construir acuerdos y convenios de cooperación, a fin de actuar en coordinación con países expulsores de migrantes, como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y así brindar una atención integral al fenómeno migratorio.
- Crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación.
- Revisar los acuerdos de repatriación de mexicanos, para garantizar que se respeten sus derechos y la correcta aplicación de los protocolos en la materia.

- Fortalecer los programas de repatriación, a fin de salvaguardar la integridad física y emocional de las personas mexicanas repatriadas, y protegerlas de violaciones a sus derechos humanos. (Página 153).
- Facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional.
- Facilitar la movilidad transfronteriza de personas y mercancías para dinamizar la economía regional.
- Promover acuerdos intergubernamentales entre México y los países de Centroamérica, para ordenar la movilidad de personas de manera regular, garantizando la seguridad humana y fomentando el desarrollo regional.
- Impulsar acciones dirigidas a reducir las condiciones de pobreza, violencia y desigualdad, para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.
- Impulsar la creación de regímenes migratorios legales, seguros y ordenados.
- Promover acciones dirigidas a impulsar el potencial de desarrollo que ofrece la migración.
- Diseñar y ejecutar programas de atención especial a grupos vulnerables de migrantes, como niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, víctimas de delitos graves cometidos en territorio nacional, personas con discapacidad y adultos mayores.
- Promover la convivencia armónica entre la población extranjera y nacional, combatir la discriminación y fomentar los vínculos con sus comunidades de origen. (Página 154).

Con el fin de lograr metas y objetivos tan ambiciosos, y estar en condiciones de llevar a cabo las líneas de acción propuestas, **el PND se compromete a elaborar un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial**, como el instrumento programático para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política y la gestión migratoria (página 154). En el capítulo VIII denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática (Página 171) se dice que éste sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y coordinar sus esfuerzos para lograr

la consecución de las Metas desde una perspectiva nacional, regional y de cooperación interinstitucional. Por ese motivo y en cumplimiento de lo señalado en el artículo 22 de la Ley de Planeación, la Administración elaborará un conjunto de programas, entre los que se encuentra el Programa Especial de Migración (Página 173).

Es evidente que un Programa no puede ejecutarse de manera correcta si los elementos que lo componen se encuentran dispersos.

#### **IV. Programas del PEF 2013 relacionados con el Fenómeno Migratorio**

Una revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación del año en curso (PEF 2013), exhaustiva, profunda y prolongada nos ha llevado a ubicar 20 actores de la Administración Pública Federal como responsables de uno o varios programas que tienen que ver con las y los migrantes, hasta hacer un total de 86. Dar con ellos en el PEF 2013 llevo meses de trabajo. Y aun así, no podemos afirmar con absoluta certeza que sean todos los actores responsables y que sean todos los programas.

La información recopilada es la siguiente:

#### **Actores responsables de los programas/Número de programas**

##### **I. Banco de México ( BANXICO) 1**

1. Directo a México

##### **II. Instituto Federal Electoral (IFE) 1**

1. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero

##### **III. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**

1. Proyecto para la atención a indígenas desplazados (Indígenas urbanos y migrantes desplazados)

##### **IV. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 1**

1. Seguro de salud para mexicanos en el extranjero

##### **V. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) 2**

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de Financiera Rural, Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

1. Estrategia de Inclusión Financiera para Migrantes

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). La Red de la Gente

2. ¡Paisano, Invierte en tu tierra!

**VI. Secretaría de comunicaciones y Transportes (SCT) 5**

1. E-migrantes

2. Expedición de remesas electrónicas de dinero del extranjero

3. Pago de remesas internacionales

4. Portal mujer migrante y proyecto Tecnologías de Información y Comunicaciones para mujeres y familias vinculadas al fenómeno migratorio

5. Programa sectorial de telefonía rural por satélite denominado "Ruralsat"

**IX. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 5**

1. Atención a jornaleros agrícolas (Paja)

2. Programa de empleo temporal (Pet)

3. 3x1 para Migrantes

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Migración y Desarrollo (Mide), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Líderes del Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica (COFEM), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de la Función Pú-

blica (SFP), Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

4. Organizaciones civiles transnacionales

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Migración y Desarrollo A.C. (Mide)

5. Empresas Sociales en Regiones Expulsoras de Migrantes

**X. Secretaría de Economía (SE) 1**

1. México emprende para migrantes

**XI. Secretaría de Educación Pública (SEP) 20**

1. Acreditación de conocimientos adquiridos de manera autodidacta o a través de la experiencia laboral

2. Acreditación de la preparatoria

3. Acreditación del bachillerato mediante el acuerdo 286 (Función de la Dirección General de Acreditación)

4. Certificación de competencias

5. Educación superior abierta y a distancia (ESAD)

6. Línea 1-8666-572-9836 y correo electrónico de atención educativa [anmex@sepáginagob.mx](mailto:anmex@sepáginagob.mx)

7. Preparatoria abierta y a distancia

8. Programa de becas de retención, apoyo y excelencia de educación media superior

9. Programa de becas para la expansión de la educación media superior "síguele"

10. Programa de mecanismos para facilitar la inscripción a preescolar, primaria y secundaria

11. Programa de contratación de maestros mexicanos

12. Registro Nacional de Emisión, Validación e inscripción de documentos académicos. Intercambio y portabilidad electrónica de datos académicos (documento de transferencia Mex-USA)

Secretaría de Educación Pública (SEP), Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE) de la Subsecretaría de Educación Básica (SEB) a nivel federal, y las Secretarías de Educación Estatales de las entidades federativas participantes, a nivel local, Coordinación Nacional y Estatal del Pronim

13. Programa de educación preescolar y primaria para niñas y niños de familias jornaleras agrícolas migrantes (Pronim)

Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Gobierno Federal y 27 estados de EUA

14. Programa Binacional de Educación Migrante (PRO-BEM)

Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)

15. Estrategia impulsada por el INEA. Atención a jornaleros agrícolas migrantes

16. Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) y Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (INEA). Subprograma. Modelo educación para la vida y el trabajo (Mib)

**Secretaría de Educación Pública (SEP), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)**

17. Bachillerato a distancia B@UNAM

**Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE)-Secretaría de Educación Pública (SEP)**

1. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Secretaría de Educación pública (SEP)

18. MexGames

2. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Secretaría de Educación pública (SEP), Secretaría de Salud (SS)

19. Programa Nacional de Actividad Física

**El Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte (Sinade), Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)**

20. Olimpiada Nacional

**XII. Secretaría de Gobernación (Segob) 6**

**Secretaría de Gobernación (Segob), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)**

1. Procedimientos de quejas y reclamaciones

2. Orientación jurídica

**Secretaría de Gobernación (Segob), Instituto Nacional de Migración (INM)**

3. Grupos Beta

4. Programa Paisano

5. Estaciones migratorias

**Secretaría de Gobernación (Segob), Instituto Nacional de Migración (INM), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (Ssa), Secretaría de Economía (SE), gobierno estatales y municipales, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada**

6. Programa de Repatriación Humana

**Coordinación General de la Comisión de Ayuda a Refugiados 1**

**XIII. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) 1**

1. Fondo de Apoyo a Migrantes (Fam)

**XIV. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) 21**

1. Consulados.
2. Matrícula Consular
3. Protección al migrante en situación de indigencia
4. Protección al migrante y campaña de seguridad al migrante
5. Visitas de protección
6. Equidad de Género
7. Mexitel
8. Programa de asistencia a mexicanos/as en situación de emergencia o indigencia
9. Programa de consulados móviles
10. Protección y asistencia a las víctimas de trata de personas
11. Repatriación de cadáveres
12. Repatriación de personas vulnerables
13. Redes de talentos Mexicanos en el exterior

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Migración y Desarrollo (Mide)**

14. Perspectiva de Género

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)**

15. Plataforma especial de atención a migrantes indígenas

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y de la Red Consular, organizaciones sin fines de lucro, bancos, uniones de crédito y compañías de envío de remesas

16. Programa de Educación Financiera para Migrantes Mexicanos

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Secretaría de Salud (SSA)**

17. Ventanilla de Salud

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, Colegio de Bachilleres**

18. Programa de atención a mexicanos en el exterior

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), Instituciones educativas en Estados Unidos**

19. Oferta educativa de instituciones en Estados Unidos (IME Becas)

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), Secretaría de Educación Pública (SEP)**

20. Donación de libros de texto gratuitos para niños mexicanos en Estados Unidos

**Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), a través del Consulado de México en Toronto, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), Asociación de granjeros FARMS y sus agremiados, Agencia de viajes CANAG, Autoridades del Ministerio de Recursos Humanos de Canadá (HRSDC), Representantes de WSIB y la aseguradora RBC**

21. Programa de trabajadores agrícolas temporales México - Canadá (PTAT)

## **XV. Secretaría de Salud (SSA) 11**

1. Programa de repatriación de connacionales enfermos
2. Seguro médico para una nueva generación
3. Seguro popular
4. Vete Sano, Regresa Sano

**Secretaría de Salud (SSA), Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida (Censida)**

5. TELSIDA

**Secretaría de Salud (SSA), Centros de Integración Juvenil A.C. (CIJ)**

6. Programa de radio “entre paisanos”

7. Programa de tratamiento y rehabilitación

8. Programa preventivo del consumo de drogas

9. Nuestras fortalezas. Programa preventivo para la comunidad latina residente en Estados Unidos

**Secretaría de Salud, Sistema Integral para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF)**

10. Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable. Subprograma Atención a personas y familias en desamparo

11. Programa para el desarrollo y protección integral de la infancia. Estrategia de prevención y atención a niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados (La Red se compone de **25 Módulos de Tránsito y Albergues**)

**XVI. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) 8**

1. Acuerdo de cooperación laboral de América del Norte (ACLAN)

2. Repatriados Trabajando

3. El portal del empleo

4. Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma de movilidad laboral interna sector industrial y de servicios

5. Programa de Apoyo al Empleo. Subprograma repatriados trabajando

6. Servicio nacional de empleo por teléfono

7. Mecanismo de movilidad laboral México - Canadá

**Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet)**

8. Defensa de los derechos de los trabajadores

**XVII. Sociedad Hipotecaria Federal (SHF); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) a través de la Comisión Nacional de la Vivienda (Conavi) 1**

**Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Comisión Nacional de la Vivienda (Conavi), Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), Instituciones como: Hipotecaria Mexicana, BBVA Bancomer, Grupo SADASI, ARA, GEO, PROGAR, y Échale a tu casa.**

1. Tu vivienda en México

**XVIII. Secretaría de Turismo**

**Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país y participar en las acciones interinstitucionales en materia migratoria, que coadyuven en la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en destinos nacionales, para el desarrollo y beneficio del país, entre otros. Difundir información oficial de los trámites y requisitos migratorios que se requieran para la internación, tránsito, estancia regular y salida de los extranjeros que pretendan visitar el país y participar en las acciones interinstitucionales en materia migratoria, que coadyuven en la implementación de programas que fomenten y promuevan el turismo en destinos nacionales, para el desarrollo y beneficio del país, entre otros. 1**

**XIX. Procuraduría General de la República**

**Proporcionar a los migrantes orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, celebrar convenios de cooperación y coordinación para lograr una eficaz investigación y persecución de los delitos de los que son víctimas u ofendidos los migrantes, entre otros. 1**

**XX. Instituto Nacional de las Mujeres**

**Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra; entre otros. 1**

**Total General 89**

La dispersión de estos programas y la dificultad para localizarlos en el PEF, constituyen un obstáculo prácticamente insalvable para las y los migrantes, sus familias y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción de sus derechos. Por ello resulta prácticamente imposible que tales programas sean aprovechados, con eficiencia, existiendo el recurso.

Adicionalmente, la dispersión dificulta e imposibilita el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los programas, que es una de las funciones esenciales de la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

De continuar tal dispersión, el Programa Especial de Migración incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 no podrá tener la aplicación y los resultados que se esperan, y a los que se comprometió el Jefe del Ejecutivo.

El fenómeno migratorio que involucra a millones de personas –todas ellas pertenecientes a los sectores más vulnerables y desprotegidos de nuestra sociedad y de naciones hermanas– merece un presupuesto moderno, funcional, operativo, de fácil localización y aplicación transparente, susceptible de ser seguido, evaluado y, de ser necesario, corregido para mejor aprovechamiento por parte de quienes son las y los destinatarios. Por ello, es de primera importancia que en el PEF 2014 se cree un Anexo específico de todos los programas operativos presentados en esta propuesta, con sus respectivos montos, relacionados con las y los migrantes, de todas y cada una de las instancias gubernamentales involucradas.

Por todo lo anterior, presento al pleno de esta soberanía la siguiente proposición con punto de acuerdo, con carácter de urgente u obvia resolución:

**Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión ordena a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública incluya en el dictamen que habrá de presentar a esta Soberanía con relación al Presupuesto de Egresos de la

Federación para el ejercicio fiscal del 2014, un Anexo en donde se especifiquen todos y cada uno de los montos destinados a los programas operativos que se enlistan en el presente documento relacionados con las y los migrantes, de todas y cada una de las instancias gubernamentales involucradas.

**Notas:**

1 Informe sobre la situación general de los derechos de los migrantes y sus familias. Elaborado en ocasión de la visita a México del señor comisionado Felipe González, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, julio de 2011. Página 6.

2 *Ibidem*. Página 10.

3 Nashieli Ramírez, “El contexto de los textos. Programa Infancia en Movimiento”, en: *Migraciones vemos... Infancias no sabemos. Primera infancia y migración en México*, México, Infancia en Movimiento, Ririki Intervención Social, 2008, pág. 11. Citado por *Ibid.* Página 8.

4 Datos 2011-2012: Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de recepción, enero-noviembre 2011-2012 (preliminares). Fuente: Centro de Estudios Migratorios. Unidad de Política Migratoria, Segob, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM.

5 [http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/grupos\\_por\\_ciento20vulnerables.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/grupos_por_ciento20vulnerables.htm). Consultada el 31 de agosto del 2013.

6 Plan Nacional de Desarrollo, “Grupos Vulnerables”, Informe 2003, página 98, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=51> (consulta noviembre 2005).

7 Entrevista a la diputada Laura Elena Martínez Rivera por Laskmana Sumano Arias, Canal del Congreso, el 17 de marzo de 2004.

8 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Definición”, en Grupos Vulnerables [Actualización: 20 de febrero de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/). Consultada el 31 de agosto del 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 24 de septiembre de 2013.— Diputada Amalia García Medina (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para su atención.**

## COMPRA Y DISTRIBUCION DE MEDICAMENTOS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al órgano de fiscalización de Tabasco y a la ASF a investigar la compra y distribución de medicamentos caducos por la Secretaría de Salud estatal durante la administración de Andrés Granier Melo, suscrita por los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, 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 por 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 días recientes se dio a conocer en una entrevista realizada a Romel Cerna Leeder, encargado del Seguro Popular en el estado de Tabasco, la compra y distribución de medicamentos caducos (o con muy poco tiempo de vida) por parte de la Secretaría de Salud de dicha entidad en el periodo correspondiente a la administración de Andrés Granier Melo.

Asimismo, Cerna Leeder mencionó que, a la par de la compra de este tipo de medicamentos que por su estado representan un gran riesgo para la vida de las personas, existen evidencias que demuestran el desvío de recursos provenientes de este programa de salud, lo cual ha generado que actualmente la sociedad no tenga la entera confianza de los servicios que brindan las instituciones tabasqueñas y que ha provocado que cientos de familias no se inscriban al programa.

Sobre estos hechos, el Órgano Superior de Fiscalización del estado de Tabasco realizó una investigación y documentó que “en la Secretaría de Salud derivado de la revisión realizada a los recursos federales transferidos por concepto de cuota social y aportación solidaria federal del Seguro Popular correspondiente al ejercicio de 2012, se observó que en las nóminas financiadas, existen cuatro personas con plaza de médico general y especialistas a las que se les pagó la cantidad de un millón 626 mil 719 pesos con 72 centavos”.

A la par se menciona que 17 de los 19 centros de salud, hospitales o jurisdicciones visitadas durante la investigación, no se encontraron los medicamentos que supuestamente habían sido comprados con los recursos del Seguro Popular en la entidad, lo cual representa el desvío de casi dos millones de pesos de los recursos federales destinados a este rubro.

Por lo anterior estas denuncias podrían evidenciar un nuevo caso de desvío de recursos de la administración anterior, esta vez por aproximadamente 700 de los mil 600 millones de pesos destinados para el Seguro Popular en Tabasco; se suman a las denuncias por lavado de dinero y defraudación fiscal en contra del ex gobernador Andrés Granier Melo, quien ahora se encuentra detenido.

De esta forma, los costos económicos y sociales que representa dicho desvío, se ven reflejados y tienen impacto en las finanzas públicas de la actual administración al destinar mayores recursos para abastecer nuevamente los medicamentos y materiales necesarios a los centros de salud del estado, a la par de realizar una campaña para recobrar la confianza en las instituciones por el mal manejo, nulos resultados y una deuda insostenible de las administraciones pasadas.

Reconocemos que estas prácticas no son nuevas, sin embargo se deben realizar las investigaciones correspondientes y castigar a los responsables de estos hechos, tanto a los funcionarios públicos como a las empresas privadas quienes –amparados en el marco de opacidad que se vive en nuestro país– llevan a cabo contratos y transferencias millonarias que únicamente generan beneficios para unos cuantos y ponen en riesgo la vida de miles de familias mexicanas.

Este tipo de hechos podrían evitarse si en México se contara con un sistema real de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; en el cual todos los mexicanos puedan conocer detalladamente el destino de los recursos públicos, de las licitaciones, permisos y contratos otorgados por los tres órdenes de gobierno en cada sector, es por ello que hacemos un llamado a las autoridades mexicanas a unir esfuerzos en contra de la corrupción, razón que impide que el país prospere y que la población pueda contar con servicios de calidad que permitan acceder e incrementar el índice de desarrollo humano, de esta forma presentamos a esta asamblea la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** La Cámara de Diputados exhorta al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco y a la Auditoría Superior de la Federación, a investigar la compra y distribución de medicamentos caducos por parte de la Secretaría de Salud de Tabasco durante la administración de Andrés Granier Melo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen y a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para su atención.**

---

### FENOMENOS METEOROLOGICOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, para declarar como zonas de desastre natural y de urgencia diversos municipios de Oaxaca y aplicarles los recursos públicos del Fonden, a cargo de la diputada Rosa Elia Romero Guzmán, del Grupo Parlamentario del PT

La suscrita, diputada federal Rosa Elia Romero Guzmán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 2, fracciones II y III, del artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del Pleno de esta Soberanía, el presente Punto de Acuerdo de Urgente y Obvia Resolución, por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación, para que declare como zonas de desastre natural y de emergencia a diversas comunidades y municipios de Oaxaca y les sea aplicado el recurso público del Fonden, al tenor de las siguientes:

#### Consideraciones

Es de todos conocido que durante esta semana que recién terminó, las intensas lluvias han provocado desastres de todo tipo, incluyendo la pérdida de vidas humanas.

Los días 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de septiembre con las precipitaciones causadas primeramente por las depresiones tropicales en el Golfo de México, así como en el Pacífico,

mismas que después se convertirían en los huracanes Ingrid y Manuel, han dejado a su paso una total desolación.

En Oaxaca, tan sólo hasta el momento se han reportado 6 decesos, mientras que ya se calculan cerca de los 30 mil afectados y un número menor sin especificar de desaparecidos.

Por otra parte, el Instituto Estatal de Protección Civil (IEPC) ha rendido información donde se confirma que los ríos Ostuta, El Tamarindo, Novillero y Cazadero se han desbordado, afectando a la población de Reforma de Pineda, San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán; sin dejar de lado a las comunidades cercanas a los ríos Mixteco y de la Cuchara, cuyos caudales se consideran crecidos en dimensiones jamás antes vistas por las generaciones más longevas.

Por si fuera poco, por el grado de afectación natural, en los Municipios y localidades comprendidas entre Santiago Juxtahuaca, San Miguel Peras, Coicoyan de las Flores, San Sebastián Tecomaxtlahuaca, San Miguel Tlacotepec, Santiago Nuxaño, San Pedro Amuzgos, Putla Villa de Guerrero, La Reforma, San Andrés Cabecera Nueva, Santa Cruz Itundujia, Santa Lucía Monte Verde, San Esteban Atatlauca, Santa María Yucuhiti, del propio estado de Oaxaca, reportan daños como caídas de árboles, derrumbes de laderas de cerro sobre carreteras, caídas de puentes vehiculares, caídas de puentes de luz, levantamiento de carpeta asfáltica, principalmente, además de un aproximado de 10 mil viviendas afectadas por estos fenómenos en todo el estado, por lo que a todas luces se percibe un estado de desastre natural en estas regiones del estado de Oaxaca.

Para la atención debida de los afectados, se necesita de primera mano la entrega de cobertores, alimentos enlatados y agua embotellada, pero el difícil acceso a estas regiones han impedido que la poca ayuda en especie que se ha comenzado a enviar no llegue a su destino.

Se calculan un total de 222 municipios afectados hasta ahorita, por lo que desde esta sede legislativa solicitamos a la Secretaría de Gobernación que por las afectaciones de estas regiones sea declarado zona de desastre natural y de emergencia, para que a través de los fondos comprendidos en el Fonden, pueda darse el apoyo inmediato a los habitantes de estas comunidades.

Es pertinente mencionar que primeramente la petición de zona de desastre por su grado de devastación, implica la

atención a los municipios de Chahuites, Juchitán de Zaragoza, San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, San Francisco Ixhuatán, San Mateo del Mar, San Pedro Tapatepec, Santo Domingo Zanatepec y Santiago Niltepec, en el Istmo de Tehuantepec; y de Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa, en la Cuenca del Papaloapan y San Andrés Teotilápam, en la zona de la Cañada.

Es preciso recordar que los daños aun no se han terminado de calcular, en principio porque los cálculos figuran como preliminares puesto que las lluvias han cesado en intensidad, pero aún se mantienen constantes las precipitaciones.

Por ello, la presente solicitud de que las autoridades en materia de prevención y atención a los desastres, de auxilio y de protección civil, cuenten con las suficientes herramientas y los recursos para sortear la difícil situación que prevalece en territorio oaxaqueño.

Por las consideraciones aquí señaladas, proponemos el siguiente

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión exhorta a la Secretaría de Gobernación a declarar como zonas de desastre natural a los municipios de Reforma de Pineda, San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán, Santiago Juxtlahuaca, San Miguel Peras, Coicoyan de las Flores, San Sebastián Tecomaxtlahuaca, San Miguel Tlacotepec, Santiago Nuxaño, San Pedro Amuzgos, Putla Villa de Guerrero, La Reforma, San Andrés Cabecera Nueva, Santa Cruz Itundujía, Santa Lucía Monte Verde y San Esteban Atlatlauca. Y de declaratoria de emergencia a los municipios de Chahuites, Juchitán de Zaragoza, San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, San Francisco Ixhuatán, San Mateo del Mar, San Pedro Tapatepec, Santo Domingo Zanatepec y Santiago Niltepec, Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa, en la Cuenca del Papaloapan y San Andrés Teotilápam, todos del estado de Oaxaca; y les sea aplicado los recursos públicos del Fondo, debido a las afectaciones ocasionadas por los fenómenos naturales (huracanes) de Ingrid y Manuel, en el Golfo de México y el Pacífico Mexicano.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a veinticuatro de septiembre de 2013.— Diputada Rosa Elia Romero Guzmán (rúbrica).»

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

#### **DIAGNOSTICO DE GABINETES DE MASTOGRAFIA**

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a intensificar por la Ssa las acciones de vigilancia y control para que los servicios de diagnóstico de gabinetes de mastografía cumplan las disposiciones aplicables a fin de garantizar la sensibilidad y especificidad de éstos, suscrita por diputadas integrantes del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género

Las que suscriben, diputadas de la LXII Legislatura integrantes del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, con fundamento en lo dispuesto en la fracción I, del numeral 1, del artículo 6; fracción II del numeral 1 y numeral 2 del artículo 79, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente propuesta con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a la Secretaría de Salud para que intensifique las acciones de vigilancia y control, a fin de que los servicios de diagnóstico proporcionados por gabinetes de mastografía cumplan con las disposiciones legales aplicables para garantizar la sensibilidad y especificidad de las mastografías.

#### **Consideraciones**

El cáncer de mama es la primera causa de muerte por cáncer entre las mujeres mexicanas, y la segunda causa de muerte en general en mujeres de entre 30 y 54 años de edad.

Según datos de la Secretaría de Salud, en 2010 ocurrieron 5 mil 1 decesos atribuibles al cáncer de mama. Esto significa que en ese año murieron por cáncer de mama casi 14 mujeres cada día. La tasa de mortalidad por causa del cáncer de mama en México es de 16.6 mujeres por cada 100 mil mujeres mayores de 25 años.

Las tasas de supervivencia de las pacientes con esta enfermedad son mucho menores en nuestro país que en países desarrollados, debido fundamentalmente a que la enfermedad es diagnosticada en etapas tardías. Por ejemplo, en Estados Unidos 60 por ciento de los casos de cáncer de mama se diagnostican en estadios tempranos con tasas de supervivencia de 98 por ciento, mientras que en México 90 por ciento de los pacientes son diagnosticadas en fases tardías de la enfermedad con tasas de supervivencia de entre 7 por ciento y 36 por ciento.

Las principales razones de la presentación tardía de las pacientes con cáncer de mama en México parecen ser:

- 1) La baja participación de las mujeres en prácticas de detección oportuna.
- 2) La postergación en la búsqueda de atención médica.
- 3) Barreras de acceso al tratamiento médico.
- 4) Problemas de calidad en los servicios de salud accesibles.

El cáncer de mama no se puede prevenir por lo que su detección oportuna es fundamental para el éxito del tratamiento.

La mastografía es la única intervención que ofrece un diagnóstico suficientemente oportuno para mejorar el pronóstico y la calidad de vida de las pacientes ya que puede visualizar lesiones no palpables, calcificaciones, asimetrías en la densidad mamaria y/o distorsiones en la arquitectura de la glándula. Además, desde 1990 la mamografía de tamizaje ha demostrado la disminución de la mortalidad en 30 por ciento.

Por esa razón diversas organizaciones de la sociedad civil han pugnado por mantener la edad de inicio de los programas de tamizaje a los 40 años, y de hecho esta demanda quedó plasmada en la recientemente modificada NOM 041-SSA-2009 que versa de la siguiente manera:

“La mastografía de tamizaje se recomienda en mujeres aparentemente sanas de 40 a 69 años de edad, cada dos años”

Sin embargo, además de la necesidad de ampliar la cobertura de los programas de tamizaje, se expresa la preocupación respecto a la calidad de las mastografías, ya que es un desperdicio de recursos tomar placas cuyos resultados sean inciertos, porque conlleva a malos diagnósticos y al retraso en el inicio del tratamiento.

En la planeación de un protocolo de tamizaje en cáncer de mama, la Organización Mundial de la Salud recomienda para obtener resultados confiables incluir a 70 por ciento de la población en estudio, cumpliendo con la periodicidad del método, los equipos en condiciones óptimas y en control de calidad, así como contar con el personal técnico ca-

pacitado y radiólogos especializados en la interpretación de los estudios.

Para una servidora y grupos de la sociedad civil especializados en el tema, la cobertura de los programas de tamizaje es un tema fundamental para la salud de las mujeres siempre y cuando se garantice que dichas mastografías son tomadas bajo las normas de calidad que la misma NOM establece, ya que de nada sirve someter a la mujer a una mastografía que arroja dudosos resultados y por lo tanto *falsos negativos*, situación que se ha detectado tanto en gabinetes públicos como privados.

Esto es relevante porque la supervivencia de cáncer mamario es inversamente proporcional al estado del tumor. Las mujeres con tumores *in situ* tienen una supervivencia mayor a 95 por ciento durante los próximos 5 años, mientras que las mujeres en estadios IIIB, IIIC y IV sólo tienen una supervivencia mayor de 5 años sólo en 27 por ciento de los casos.

Actualmente no existe una base de datos confiable donde se enlisten los sitios seguros para la realización de una mastografía y existen testimonios de mujeres que han padecido los resultados incorrectos al momento de realizarse un estudio.

En la NOM 041-SSA2-2011 se establecieron las pruebas de control de calidad de equipos de mastografía y la obligatoriedad de los prestadores de servicios de informar indicadores de calidad de manera periódica, si embargo no existe certeza sobre el cumplimiento cabal de estos requerimientos en la totalidad de establecimientos que prestan el servicio.

Un estudio piloto desarrollado por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva en 33 unidades, arrojó que una tercera parte de los equipos de mastografía se encontraban funcionando con fallas mecánicas que comprometían la calidad de las imágenes y por tanto, la efectividad de los estudios de detección.

Llevar a cabo las revisiones pertinentes en la mayor cantidad posible de gabinetes públicos y privados, implica un alto costo al que se grega el gasto de contratación de personal debidamente capacitado, pero ningún gasto es excesivo cuando se trata de preservar la salud de la mujer y por ende el bienestar de la familia.

Por lo anterior nos permitimos solicitar a la Cámara de Diputados la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta al Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Salud para que intensifique las acciones de vigilancia y control, a fin de que los servicios de diagnóstico proporcionados por gabinetes de mastografía cumplan con las disposiciones legales aplicables para garantizar la sensibilidad y especificidad de las mastografías en todo momento. Asimismo, para que en cumplimiento del numeral 15.1.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM-041-SSA2-2011, para la prevención, diagnóstico, tratamiento, control y vigilancia epidemiológica del cáncer de mama, se difunda mediante la página web de la Secretaría y/o a la vista del público en los establecimientos, los resultados del monitoreo y la evaluación de las instituciones privadas y públicas que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.— Diputadas: Flor de María Pedraza Aguilera, María de Jesús Huerta Rea, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, Judit Magdalena Guerrero López, Blanca Jiménez Castillo, Dora María Guadalupe Talamante Lemas, Aída Fabiola Valencia Ramírez, Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbricas).»

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

---

### FENOMENOS METEOROLOGICOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, a fin de que se emita la declaratoria de desastre natural correspondiente en diversos municipios de Oaxaca y se realicen acciones para enfrentar la situación provocada por el huracán Ingrid y la tormenta tropical Manuel, a cargo del diputado Mario Rafael Méndez Martínez, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 3o., fracción XVIII; 6o., fracción I; y 79, numerales 1, fracción II, y 2, fracciones I y III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la proposición con punto de acuerdo siguiente:

### Consideraciones

La conjunción de los efectos de la tormenta tropical Ingrid originada en el Golfo de México y el Huracán Manuel en el océano Pacífico ha dejando a su paso severos daños asimilables a un desastre natural en setenta y siete municipios y cincuenta comunidades incomunicadas en el estado de Oaxaca siendo las comunidades más afectadas, Juquila, Santiago Juxtlahuaca, Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán Del Río, San Mateo Yucutindoo de Santa Cruz Mitlatongo, Tecomaxtlanhuca municipio de Huajuápan de León, el Municipio de Tlaxiaco distrito de Nochixtlán, Oaxaca, desde el 13 de septiembre anterior y a consecuencia de las lluvias atípicas ocurridas en días previos, se encuentra gravemente afectada por agrietamiento s, deslaves, hundimientos de tierra y el desgajamiento de los cerros La Garrocha; Paso de la Reina; La Tuza; el Azufre y Collantes, arrasando totalmente los centros de cultivos de estas comunidades y en sus pertenencias personales a casi todo pueblo dejando incomunicada a estas regiones del estado.

A consecuencia de estos fenómenos, hidrometeorológicos, la población ha debido ser desalojada y desplazada en los municipios de Juquila, Santiago Juxtlahuaca, Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán del Río, San Mateo Yucutindoo De Santa Cruz Mitlatongo ubicados en el estado de Oaxaca.

Ello ocasiona que los aproximadamente 30 mil habitantes de la Mixteca, Istmo de Tehuantepec, la Costa, la Sierra Sur, padezcan actualmente una situación de riesgo y urgencia, con un múltiple componente: carencia absoluta de servicios públicos, precariedad en sus sistemas de subsistencia, incertidumbre sobre el futuro de su hábitat y propiedades, inseguridad personal, temor respecto a la salvaguarda de su cohesión comunitaria, peligro de agresiones derivadas del conflicto agrario, etcétera.

A la fecha, la Secretaría de Gobernación ha emitido declaratoria de Emergencia para los siguientes municipios: Chautites, San Dionisio del Mar, San Francisco del Mar, San Francisco Ixhuatán, San Pedro Tapanatepec, Santo Domingo Zanatepec, Santiago Miltepec, Mártires de Tacubaya, Putla de Villa Guerrero, San Juan Cacahuatepec, Santiago Ixtayutla, San Juan Bautista Lo de Soto, San Sebastián Ixcapa, San Antonio Tepetlapa, San Juan Colorado, Santiago Llano Grande, San Pedro Atoyac, San

Agustín Chayuco, San Pedro Jicayán, San Miguel Tlacamama, Santa María Cortijo, Santiago Pinotepa Nacional, Santiago Tetepec, San Lorenzo, Pinotepa de Don Luis, San Juan Quiahije, Santiago Jamiltepec, Santo Domingo Armenta, San José Estancia Grande, Santa Catarina Juquila, Tataltepec de Valdés, San Andrés Huaxpaltepec, Santa Catarina Mechoacán, Santiago Tapextla, Santa María Huazolotitlán, San Miguel Panixtlahuaca, San Juan Lachao, Villa de Tututepec de Melchor Ocampo, Santiago Yaitepec, Santos Reyes Nopala, San Gabriel Mixtepec, San Miguel del Puerto, Pluma Hidalgo, Santa María Huatulco, Santa María Tonameca, Santo Domingo de Morelos, Santiago Juxtlahuaca, San Jerónimo Coatlán, Santiago Astata, San Francisco Ozolotepec, San Pablo Coatlán, Santa María Temaxcaltepec, Santa Catarina Yosonotú, Coicoyán de las Flores, San Juan Mixtepec –Distrito 08–, San Martín Peras, San Sebastián Tecomaxtlahuaca y Santos Reyes Tepejillo.

También la Secretaría de Gobernación ha emitido Declaratoria de Desastre Natural para los siguientes municipios: San Agustín Loxicha, San Baltazar Loxicha, San Bartolomé Loxicha, San Pedro Juchatengo, Santa Catarina Loxicha, Santa María Colotepec, Santiago Astata, Santiago Jamiltepec, Santiago Pinotepa Nacional y Santiago Xanica y San Miguel Quetzaltepec.

Como puede apreciarse otros municipios severamente afectados como lo son Villa Sola De Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán Del Río, Juquila, San Mateo Yucutindoo, Santa Cruz Mitlatongo, Santiago Juxtlahuaca no han sido objeto de declaratoria a pesar de la crítica situación de emergencia por la que atraviesan.

Con las perturbaciones de la naturaleza, la gente de Juquila y San Mateo Yucutindoo ha perdido su medio de vida y ha visto deterioradas sus oportunidades de desarrollo. La mayoría de los pobladores padece de la destrucción de sus viviendas, de la pérdida de su ganado, del daño a sus siembras y cosechas, de la suspensión del suministro de energía eléctrica, agua potable y abasto de alimentos, así como de la supresión de los servicios educativos y de salud.

Los municipios Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán del Río, Juquila, San Mateo Yucutindoo, Santa Cruz Mitlatongo y Santiago Juxtlahuaca reúnen las previsiones establecidas en la Ley General de Protección Civil para ser declaradas zonas de desastre de igual manera su población reúne las características para tener la categoría de damnificada y pueda ser susceptible del apoyo gubernamental para sobrevivir y re-

cuperar su entorno sólo se requiere satisfacer cuanto antes los requisitos normativos que conduzcan a la declaración formal y oficial de zona desastre por la autoridad competente.

Es fundamental pasar de los paliativos a las decisiones de fondo que amerita la urgencia y transitar de las visitas de cortesía y de los ofrecimientos políticos a la acción efectiva de los estudios de campo, de la aplicación inmediata de los convenios interinstitucionales en la materia, de la emisión de las declaratorias de emergencia y desastre correspondientes.

Realizar, como establece la ley, las acciones de urgencia para dar atención a las necesidades prioritarias de dicha población de Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán del Río, Juquila, San Mateo Yucutindoo, Santa Cruz Mitlatongo, Santiago Juxtlahuaca, reúnen las previsiones establecidas en la Ley General de Protección de Civil, y poder ser declararla zona de desastre y su población pueda tener la categoría de damnificada y puedan recibir los apoyos gubernamentales para sobrevivir y recuperar su entorno.

Particularmente en materia de protección de la vida, salud alimentación, atención médica, vestido, albergue temporal, restablecimiento de las vías de comunicación, y la reanudación del servicio eléctrico y el abastecimiento de agua así como destinar los recursos del fondo de desastres autorizado para la atención de urgencias y desastres.

En suma, reconocer que en esa comunidad se ha dado un fenómeno perturbador que ha causado daños severos a la población y a sus cultivos cuya atención rebasa las capacidades locales.

En razón de ello someto a consideración de esta soberanía, con la solicitud de que se tramiten como de urgente y obvia resolución, los siguientes

### **Puntos de Acuerdo**

**Primero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con pleno respeto al ámbito de sus respectivas facultades exhorta al titular del Poder Ejecutivo del estado de Oaxaca así como al titular del Poder Ejecutivo federal a realizar coordinadamente las acciones necesarias para enfrentar la situación de emergencia que presenta la población de los municipios de Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán del Río,

Juquila, San Mateo Yucutindoo, Santa Cruz Mitlatongo, Santiago Juxtlahuaca, la región de la Mixteca, Sierra Sur, la Costa y el Istmo de Tehuantepec del estado de Oaxaca:

**Segundo.** La Cámara de Diputados exhorta, con pleno respeto al ámbito de sus respectivas facultades, al titular de la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil por conducto de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, para que emita a la mayor brevedad la declaratoria de desastre natural a que hacen referencia los artículos 60, 61 y 74 del la Ley General de Protección Civil para atender los daños a la infraestructura, equipamiento público, los comercios y casas habitación de la población de los municipios de Villa Sola de Vega, Santa Cruz Zenzontepec, San Francisco Cahuacuá, Zapotitlán Del Río, Juquila, San Mateo Yucutindoo, Santa Cruz Mitlatongo, Santiago Juxtlahuaca, y La región de la Mixteca, Sierra Sur, la Costa y el Istmo de Tehuantepec del Estado de Oaxaca afectados por lluvias severas y deslaves derivados de la conjunción de la tormenta tropical Ingrid el huracán Manuel.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputado Mario Rafael Méndez Martínez (rúbrica).»

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

---

#### EX BRACEROS QUE LABORARON EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Segob a reconocer los derechos de los ex braceros que laboraron en Estados Unidos de América entre 1940 y 1964, en los términos de la ley que creó el Fideicomiso 2106, hoy 10230, a cargo del diputado José Arturo López Cándido, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, José Arturo López Cándido, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con lo previsto en el artículo 79, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente proposición con puntos de acuerdo, de obvia y urgente resolución, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

Los ex braceros que trabajaron en Estados Unidos en el periodo 1942-1964 ahorraron 10 por ciento de sus ingresos, en el programa Bracero, mediante el Fondo de Ahorro Campesino, que sería retornado a México a través del Banco de Crédito Agrícola.

En 2005, esta soberanía expidió la Ley que crea el Fideicomiso que Administra el Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos, por el que se devolverían a los ex braceros 38 mil pesos a cada uno. Desde entonces y hasta 2012 se canalizaron recursos públicos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para ir pagando a esos mexicanos parte de los ahorros que habían efectuado en el periodo mencionado en párrafos precedentes. Originalmente el fideicomiso era el 2106 y ahora el 10230.

El **artículo segundo transitorio** del decreto que creó el instrumento citado establece: “**Segundo.** El periodo durante el cual operará el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para ex Trabajadores Migratorios Mexicanos será de cinco años o menos, contados a partir del inicio de sus actividades, o hasta el momento en que se extinga su patrimonio, o se dé cumplimiento al fin objeto de su creación”.

Los pagos a los ex braceros se llevaron a cabo después que cada ex bracero cumplía los requisitos que el comité técnico del fideicomiso estableció al efecto.

Esos pagos se sucedieron anualmente hasta 2012; sin embargo, cuando todo señalaba que el programa señalado estaría en operación hasta que se terminara de liquidar a esos mexicanos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2013, se omitió incluir la partida que correspondería a este ejercicio fiscal, sin dar ninguna explicación-justificación de tal proceder por las autoridades de Hacienda o de las de Gobernación.

Con el cumplimiento de los términos del decreto en comentario se cumplió, en principio y a medias, un reclamo de muchos años atrás de un sector de la población que exigió y demandó justicia social y respeto irrestricto de sus derechos humanos.

Al término de 2012 quedaron pendientes de pagar a 40 mil 87 ex braceros que cumplieron los requisitos marcados en las reglas de operación del fideicomiso.

En el curso de la operación del fideicomiso se efectuaron adecuaciones a las reglas de operación, para incorporar normas que sirvieran para corregir errores mecanográficos incurridos al momento en que se integraban los documentos relativos, correspondientes a denominaciones de calles, de apellidos, de nombres, de municipios o de entidades. Todo ello, formando parte de una tabla de errores ortográficos y de otras inconsistencias, como las denomina Gobernación, que se circuló a las sucursales de Bansefi, institución de crédito habilitada para efectuar el pago a ex braceros, para que no hubiera pretextos para realizarlos, con el argumento de que no se cumplían los requisitos establecidos por el fideicomiso.

Efectuar los pagos a los ex braceros no constituye de ninguna manera una dádiva, una limosna ni nada parecido: se trata de un reembolso mínimo de sus ahorros y que con ello se les hace justicia social parcial y tardíamente.

Asumiendo que el gobierno federal hiciera honor a su compromiso de pagar a los 40 mil 87 ex braceros, aún quedan miles de muchos más a los que no se les ha considerado para el pago que les corresponde y esto constituye una flagrante omisión del Peña Nieto, inaceptable, por decir lo menos.

A la fecha tenemos reportes de mexicanos en la situación descrita, que nos han hecho llegar, para denunciar que además de que no les pagan lo que mínimamente les corresponde, les envían oficios de la Secretaría de Gobernación, en que se les notifica que no cumplieron los requisitos señalados en las reglas de operación y que por tanto no son acreedores al pago multicitado.

En mérito de lo expuesto, el suscrito somete a consideración del pleno de esta soberanía, con carácter de obvia y urgente resolución, la siguiente proposición con

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta a la Secretaría de Gobernación a dar cumplimiento a las modificaciones de las Reglas de Operación del Fideicomiso 2106, hoy 10230, relativos a cumplir las normas por seguir para aceptar errores ortográficos en que se hubiera incurrido respecto a nombres y apellidos de ex braceros, así como en la nomenclatura de calles, número de casa, municipios, entidades y cualquier otro en que hubiera errores ostensibles de la naturaleza citada y de esa manera no se detenga o de alguna manera obstruya el pago que corresponde a los ex braceros.

**Segundo.** Se exhorta a la Secretaría de Gobernación a dejar de enviar escritos a los ex braceros en los que manifiesta que no son acreedores al pago de sus ahorros y, por tanto, no tienen derecho a reclamar su pago.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.— Diputado José Arturo López Candido (rúbrica).»

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

---

### CRIMEN ORGANIZADO

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a diversas autoridades a atender la obstrucción de la correcta administración pública en diversos municipios de Guerrero, derivada de las amenazas a las instituciones públicas por grupos del crimen organizado, a cargo de la diputada Flor de María Pedraza Aguilera, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Flor de María Pedraza Aguilera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 3, fracción XVIII; 6, fracción I; 62; 76, fracción IV; y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente proposición con punto de acuerdo, con atento y respetuoso exhorto al gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero, y al gobierno federal para que éste instruya a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública, a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y demás dependencias gubernamentales cuya actuación contribuya a la garantía de seguridad para la población mexicana a atender de manera inmediata la obstrucción de la correcta administración pública en Apaxtla de Castrejón, Cuetzala del Progreso, Iguala de la Independencia, Pilcaya y Teloloapan, Guerrero, derivado de las amenazas a las instituciones públicas por grupos del crimen organizado, poniendo en riesgo la gobernabilidad de esas demarcaciones.

### Consideraciones

Guerrero se ha distinguido históricamente por haber sido una de las entidades federativas con mayor captación de turismo nacional e internacional. Su riqueza cultural y las pá-

ginas gloriosas que se escribieron en diversos puntos de ese estado a lo largo de la historia nacional lo convirtieron en un referente de México. Desafortunadamente, el territorio también se ha convertido en escenario de cruentos actos de violencia que en los últimos años se han tornado críticos incluso para la gobernabilidad de algunos municipios. Una reciente medición del Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, sitúa la entidad como la más violenta del país.

En la zona norte del estado se encuentran Iguala, Teloloapan, Apaxtla de Castrejón y Cuetzala del Progreso, todos ellos vecinos y también demarcaciones cuyas autoridades han sufrido la constante amenaza del crimen organizado, especialmente las actuales administraciones, cuyos cabildos se encuentran a merced de enfrentamientos, ajustes de cuentas y ataques directos por los cárteles del narcotráfico que operan en sus territorios.

En Iguala de la Independencia, cuna de la Bandera Nacional, el 8 de marzo del presente año fue asesinado en su domicilio, en pleno centro de la ciudad, el síndico procurador Justino Carvajal Salgado y apenas hace algunos días fueron “levantados” ocho integrantes del Frente de Unidad Popular de Iguala, localizándose los cuerpos sin vida el 3 de junio, situación que provocó la toma del ayuntamiento y la suspensión de actividades durante varios días. La ciudad vive una constante incertidumbre sobre su futuro y las calles se han convertido en áreas desiertas desde tempranas horas por el temor a los constantes enfrentamientos.

La crisis de Teloloapan tal vez sea el caso más sonado de todos los expuestos, a finales de 2012 el alcalde Ignacio de Jesús Valladares Salgado fue “levantado” por miembros del crimen organizado y obligado a pactar determinadas cuestiones relacionadas con la Dirección de Seguridad Pública del municipio, posteriormente el presidente municipal denunció públicamente los hechos, motivo por el cual su vida ha estado en permanente riesgo y la seguridad de Teloloapan se ha visto quebrada de manera total. El 25 de mayo pasado, un grupo fuertemente armado atacó las instalaciones del ayuntamiento y las oficinas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, muriendo 2 policías en el acto y provocando la renuncia de la totalidad de los policías municipales adscritos a este municipio.

La ciudad que se había convertido en un importante punto comercial del norte de Guerrero ahora se encuentra sitiada por elementos del ejército, policía federal y miembros del crimen organizado, que han convertido a esta población en uno de sus principales puntos de operación.

El gobernador Ángel Aguirre Rivero ha realizado contantes visitas, pero la estrategia adoptada para restablecer la paz municipal está muy lejos de alcanzarse, gran parte de las escuelas están permanentemente cerradas y un grupo de autodefensa se originó en la localidad de Tlajocotla como resultado de la falta de garantías en la seguridad de los pobladores. Aunado a esto la mayor parte de los elementos de la policía municipal han renunciado por temor al crimen organizado.

Apaxtla de Castrejón es un caso más de violencia desmedida, las instalaciones de su Ayuntamiento no han podido cumplir sus funciones y horarios por la amenaza permanente de ataque a las autoridades, las actividades económicas están truncadas e incluso los bancos que en algún momento prestaron sus servicios han tenido que cerrar sus puertas por la grave crisis de inseguridad.

Por si eso fuera poco, la población se encuentra desprovista de médicos particulares, quienes han huido ante los constantes secuestros que sufren para atender a miembros del crimen organizado heridos en los enfrentamientos con los cuerpos de seguridad del gobierno federal, las vías de comunicación son constantemente cerradas y el ambiente general es de impotencia y desesperanza para todos los pobladores.

En Cuetzala del Progreso, la situación llegó incluso al secuestro del alcalde, Feliciano Álvarez Mesino, quien el pasado 10 de abril anunció que además de amenazas, también fue golpeado por los criminales que operan en la zona y dejó claro que renunciaría al cargo en caso de no recibir pronto apoyo estatal y federal. Diez policías municipales fueron levantados en pasadas fechas, junto a 2 civiles, sin que hasta el momento se conozca el paradero de 8 de los secuestrados, ya que dos de ellos fueron localizados sin vida en la ciudad de Iguala.

Por último, citamos el caso de Pilcaya, cuyo ayuntamiento fue atacado e impactado por al menos 400 balas a finales del mes de junio, hecho que provocó la renuncia del director de Seguridad Pública y varios elementos de la Policía Municipal.

Los hechos que ocurren día con día en estos cinco municipios han permanecido en la opacidad y los gobiernos federal y estatal se han visto ineptos ante la crisis de gobernabilidad que azota la zona. Una población aterrorizada, amenazada y desprovista de seguridad municipal es lo que actualmente habita en esta área de terror.

Además, resulta increíble que sólo una región del sureño estado acumule tantos problemas de violencia contra la autoridad local y por ello urgimos, como Poder Legislativo, a la pronta atención del tema poniendo a consideración de este pleno la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se hace un atento y respetuoso exhorto al gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero, así como al gobierno federal, para que éste instruya a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Procuraduría General de la República y demás dependencias gubernamentales cuya actuación contribuya a la garantía de seguridad para la población mexicana a atender de inmediato la obstrucción de la correcta administración pública en Apaxtla de Castrejón, Cuetzala del Progreso, Iguala de la Independencia, Pilcaya y Teloloapan, Guerrero, derivado de las amenazas a las instituciones públicas por parte de grupos del crimen organizado, poniendo en riesgo la gobernabilidad de estas demarcaciones.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de septiembre de 2013.—  
Diputada Flor de María Pedraza Aguilera (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.**

**DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO**  
(en orden alfabético)

- Aguilar Vega, Marcos (PAN)..... Artículos 11 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 106
- Aguilar Vega, Marcos (PAN)..... Artículos 5o., 9o., 73 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 135
- Alonso Raya, Agustín Miguel (PRD)..... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 20
- Álvarez Tovar, Martha Berenice (PAN)..... Artículos 73 y 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 117
- Anaya Llamas, José Guillermo (PAN)..... Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón, Coahuila: 274
- Angulo Parra, Carlos Fernando (PAN)..... Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 119
- Añorve Baños, Manuel (PRI)..... Fuerza Aérea Mexicana - Armada de México - Policía Federal - Aerolíneas comerciales: 282
- Aureoles Conejo, Silvano (PRD)..... Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 20
- Aureoles Conejo, Silvano (PRD)..... Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: 19
- Bautista López, Víctor Manuel (PRD)..... Circuito Exterior Mexiquense: 276
- Caamal Mena, José Angelino (NA)..... Ley Federal del Trabajo: 175
- Cárdenas Cantú, Miriam (PRI)..... Código Penal Federal: 216
- Carreño Muro, Genaro (PAN)..... Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil - Ley de Asistencia Social: 196
- Castellanos Mijares, Carlos Octavio (PVEM)..... Ley de Nacionalidad: 213
- Cuevas Mena, Mario Alejandro (PRD)..... Ley de Coordinación Fiscal: 42
- De la Cruz Requena, Rosalba (PRI)..... Productos citrícolas mexicanos: 273

- De la Rosa, Raymundo King (PRI). . . . . Ley Federal de Derechos: 257
- Diputadas integrantes del Comité del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. . . . . Diagnóstico de gabinetes de mastografía: 300
- Flores Flores, Enrique Alejandro (PAN). . . . . Código Fiscal de la Federación: 199
- Flores Flores, Enrique Alejandro (PAN). . . . . Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos de la Federación - Código Penal - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: 71
- García Medina, Amalia Dolores (PRD). . . . . Programas relacionados con las y los migrantes para el año 2014: 285
- González Reséndiz, Rafael (PRI). . . . . Ley Federal de Defensoría Pública: 38
- Guzmán Díaz, Delfina Elizabeth (PRD). . . . . Artículos 2o., 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 64
- Guzmán Díaz, Delfina Elizabeth (PRD). . . . . Ley General de Educación: 48
- Guzmán Díaz, Delfina Elizabeth (PRD). . . . . Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: 266
- López Cándido, José Arturo (PT). . . . . Ex braceros que laboraron en los Estados Unidos de América: 304
- Maldonado Salgado, José Valentín (PRD). . . . . Artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 249
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Autopista del Sol: 280
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Compra y distribución de medicamentos: 298
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Decreto Emergente de Austeridad Republicana: 236
- Mejía Berdeja, Ricardo (MC). . . . . Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación - Ley Federal del Trabajo: 251
- Méndez Martínez, Mario Rafael (PRD). . . . . Fenómenos meteorológicos: 302

- Méndez Martínez, Mario Rafael (PRD). . . . . Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: 57
- Miranda Salgado, Marino (PRD). . . . . Artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 261
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Autopista del Sol: 280
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Compra y distribución de medicamentos: 298
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Decreto Emergente de Austeridad Republicana: 236
- Monreal Ávila, Ricardo (MC). . . . . Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación - Ley Federal del Trabajo: 251
- Morales Vargas, Trinidad (PRD). . . . . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 20
- Morgan Navarrete, Tania Margarita (PAN). . . . . Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia: 138
- Navarrete Vital, Ma. Concepción (PRI). . . . . Ley del Impuesto al Valor Agregado: 255
- Oliveros Usabiaga, José Luis (PAN). . . . . Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Ley Agraria: 177
- Oliveros Usabiaga, José Luis (PAN). . . . . Ley del Instituto Mexicano de la Juventud: 188
- Oliveros Usabiaga, José Luis (PAN). . . . . Ley del Instituto Mexicano de la Juventud - Ley de Premios Estímulos y Reconcompensas Civiles: 191
- Ortiz Ahlf, Loretta (PT). . . . . “Túnel Ferroviario”, en Manzanillo, estado de Colima: 281
- Ortiz Ahlf, Loretta (PT). . . . . Ley General de Bienes Nacionales: 240
- Oviedo Herrera, J. Jesús (PAN). . . . . “Mártires del 2 enero de 1946 por el Municipio Libre” - “Día Nacional del Municipio”: 124
- Pedraza Aguilera, Flor de María (PAN). . . . . Crimen organizado: 305

- Pedraza Aguilera, Flor de María (PAN). . . . . Instalaciones del Museo Regional de Guerrero: 284
- Pedraza Aguilera, Flor de María (PAN). . . . . Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: 194
- Pérez Tejada Padilla, David (PVEM). . . . . Mariscos vivos exportados a China: 278
- Posadas Hernández, Domitilo (PRD). . . . . Ley de Seguridad Nacional: 113
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Artículos 73 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 99
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 127
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Ley del Impuesto sobre la Renta: 152
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Ley Federal de Radio y Televisión: 91
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Ley Federal del Trabajo: 131
- Quintana Salinas, Esther (PAN). . . . . Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación: 101
- Ramírez Romero, Luis Miguel (PAN). . . . . Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: 160
- Rincón Chanona, Sonia (NA). . . . . Código Civil Federal - Ley Federal del Derecho de Autor: 182
- Roblero Gordillo, Héctor Hugo (PT). . . . . Artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 40
- Rodríguez Vallejo, Diego Sinhué (PAN). . . . . Ley del Impuesto sobre la Renta: 143
- Romero Guzmán, Rosa Elia (PT). . . . . Fenómenos meteorológicos: 299
- Salazar Trejo, Jessica (PRD). . . . . Ley General de Salud: 54
- Salgado Parra, Jorge (PRD). . . . . Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales: 45
- Sotomayor Chávez, Jorge Francisco (PAN). . . . . Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: 169
- Talamante Lemas, Dora María Guadalupe (NA). . . . . Ley General de Salud - Ley Federal del Trabajo: 185

- Torres Cofiño, Marcelo de Jesús (PAN)..... Sistema Municipal de Aguas y Saneamiento de Torreón, Coahuila: 274
- Torres Mercado, Tomás (PVEM)..... Ley Federal de Derechos - Ley de Coordinación Fiscal: 210
- Vargas Martín del Campo, Elizabeth (PAN)..... Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 109
- Vargas Martín del Campo, Elizabeth (PAN)..... Ley del Impuesto sobre la Renta: 68
- Villaseñor Vargas, Paloma (PRI) ..... Ley General de Salud: 242
-