

## ANEXO II

CONTINUACIÓN DEL ANEXO I DE LA SESIÓN No. 34  
DEL 30 DE ABRIL DE 2014CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma los artículos 52 a 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal

El suscrito Ernesto Núñez Aguilar, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y los diputados abajo firmantes de la Comisión de Desarrollo Municipal e integrantes de diversos grupos parlamentarios, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

No existe un solo modelo de democracia, o de los derechos humanos, o de la expresión cultural para todo el mundo. Pero para todo el mundo, tiene que haber democracia, derechos humanos y una libre expresión cultural.

**Kofi Annan**

Votar y ser elegido, es un derecho humano consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y establecido en el derecho internacional de los derechos humanos, así como en diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, son prerrogativas que además forman parte de los derechos políticos conjuntamente con los derechos civiles, considerados universalmente como los derechos de primera generación.

La corriente universal en favor de la dignidad de las personas ha puesto en claro que los derechos políticos también son derechos humanos tal y como se establece en múltiples disposiciones, por lo que urge en el horizonte de la globa-

lización fortalecer y hacer extensivos esos derechos frente a cualquier tipo de poder, tanto público como privado. Estas extensiones son las que Ferrajoli identifica como triple dirección de la democracia constitucional o del constitucionalismo global.<sup>1</sup>

La esencia de los derechos políticos confiere a las y los ciudadanos la facultad de participar en la dirección de los asuntos públicos del estado, por sí mismos o a través de representantes libremente elegidos de votar y ser votados, y tener acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país,<sup>2</sup> sin ningún tipo de discriminación, **que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas**, como lo dispone el artículo primero de la CPEUM.

Particularmente el derecho a ser elegido o votado, se explica en la naturaleza y significado de la representación política, la cual tiene su origen en una acción de un sujeto que genera imputación vinculatoria soportada por el poder del estado, entendiéndose que lo que se imputa son opiniones o demandas de acción estatal. Esto quiere decir que la representación ciudadana posee fuerza vinculatoria estatal y sucede en forma deliberativa, la cual se da principalmente en las asambleas legislativas de los estados constitucionales.<sup>3</sup>

En el mismo sentido para el politólogo Dieter Nohlen, la representación es el ejercicio legalmente autorizado de funciones de dominación de parte de órganos de un estado, u otros portadores del poder público, designados constitucionalmente, que actúan en nombre del pueblo, con la pretensión de servir al bien común y realizar de esta manera la verdadera voluntad.<sup>4</sup>

Burdeau considera que la representación cumple o ayuda a realizar cuatro finalidades trascendentes: 1. Consagrar la legitimidad de los gobernantes, 2. Expresar la voluntad del pueblo, 3. Suministrar una imagen de la opinión pública, y determinar una mayoría gubernamental. En ese sentido, la representación no actúa exclusivamente como un factor de participación popular, sino además, contribuye determinantemente a crear un vínculo de legitimación entre gobernantes y gobernados.<sup>5</sup>

En ese orden de ideas y con base en el núcleo esencial de los derechos a votar y ser votado, en lo relativo a la representación política, se funda **la presente iniciativa con proyecto de decreto que tiene por objetivo, fortalecer el derecho de nuestros connacionales en el extranjero a ser votados, a través de la creación de una circunscripción plurinominal, sin que ello derive en el incremento de los 200 legisladores de representación proporcional existentes** y se atienda una demanda histórica de las y los migrantes, quienes contribuyen a la riqueza de México y representan una población aproximada de 20 millones de mexicanas y mexicanos.

La demanda del voto de los mexicanos en el extranjero tiene sus antecedentes en los albores del siglo pasado. Los primeros ejercicios en el orden nacional tuvieron sus resultados en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los años 2006 y 2012. En ambos ejercicios se incrementó la participación gradualmente.

Antes de aprobarse las reformas y adiciones a la ley electoral federal y durante los procesos de negociación, hubo actores de la comunidad política principalmente, que paradójicamente sustentados en discursos democráticos consideraron que el voto extraterritorial establecería una diferencia injustificada en relación al voto en territorio nacional, que ésta sería de millones de sufragios de dudosa procedencia con intereses ajenos al país, lo que generaría incertidumbre en el proceso electoral y vulneraría la soberanía nacional.

Los prejuicios por el voto sin fronteras crearon miedos en muchos integrantes de la clase política nacional. De hecho, uno de los obstáculos más importantes que enfrentaron los activistas a favor de este sufragio durante varios lustros, fue precisamente la resistencia basada en las preocupaciones sin fundamentos, como la creencia de que se pondría en riesgo el sistema electoral mexicano y que se abrirían las puertas a una intervención de los Estados Unidos de América en la política nacional, al decidirse supuestamente, desde fuera del territorio mexicano al presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

También se hizo patente la discriminación hacia las y los mexicanos en el extranjero y hasta la desconfianza por su situación migratoria, a pesar de éstos son protagonistas de las entradas millonarias de dinero reportadas por el Banco de México por concepto de divisas y remesas, que han ascendido a cuantiosas cantidades de dólares representando

el segundo lugar nacional de divisas en México, después de las ganancias obtenidas por la producción petrolera.

Al respecto, es importante destacar que los migrantes desde siempre, participan en el desarrollo regional a través de la inversión y activación económica en las comunidades de origen y destino, así como en el progreso binacional al ocupar en los Estados Unidos de América una gama amplia de actividades laborales tanto en las ramas de la construcción y los servicios como en la producción agrícola, asimismo en las grandes urbes estadounidenses y en los campos de producción, a pesar de que sufren discriminación y violación a sus derechos laborales.

Durante varias décadas, la respuesta del Estado mexicano para los voceros de la demanda del voto fue contundente, desde antes de la reforma constitucional de 1996 y desde antes del primer ejercicio del sufragio de 2006, se negó el ejercicio y aplicación injustificadamente de uno de los derechos políticos por excelencia en las sociedades democráticas, el de votar y ser votados, ello a pesar de su contribución a la riqueza de ambas naciones en los ámbitos cultural, social y económico.

Se les limitó su desarrollo político, a la luz del desarrollo democrático internacional y a pesar de que también son vejados de sus derechos fundamentales por grupos xenofóbicos, racistas y políticas públicas excluyentes violatorias de los principios universales.<sup>6</sup>

En ese contexto hubo voces que manifestaron, que más allá de consolidar el voto de las y los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales, era necesario integrarlos a la comunidad política nacional, como diputadas y diputados, tal fue el caso de uno de los constitucionalistas mexicanos que muchos recuerdan, pero pocos han secundado su contribución al tema de los derechos políticos en el extranjero, particularmente.

El doctor Jorge Carpizo McGregor, experto en la jurisprudencia y con trayectoria en el servicio público, la academia y la investigación, así como defensor de los derechos humanos y miembro de la comunidad científica nacional e internacional, no estuvo convencido del derecho al voto en el extranjero para presidente de la República, pero como pocos fue propositivo y planteó la creación de dos circunscripciones electorales plurinominales para la representación política de los mexicanos fuera de las fronteras nacionales.

Su planteamiento quedó como testimonio en una obra compartida con los constitucionalista Diego Valadés y Héctor Fix-Zamudio, intitulada *El voto de los mexicanos en el extranjero*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1998, en la que se hicieron severos cuestionamientos al voto sin fronteras, con el argumento principal de salvaguardar la soberanía mexicana, así como defender el interés nacional. Sin embargo, respecto del derecho a la representación política el doctor Carpizo propuso:

“Sí es posible darle voz a los mexicanos en el extranjero, si los potenciales peligros son neutralizados o superados.

C. Con esa finalidad, realizo algunas proposiciones:

a) [...] e) [...]

f) Después de haber analizado la legislación de diversos países, considero que algunas de las ideas francesas y portuguesas pueden ser de utilidad para México, siempre y cuando seamos cuidadosos y sepamos modelarlas a nuestra realidad.

Por la razón expuesta en el inciso anterior, su voz y su voto no serían para elegir al presidente de la República sino a representantes en el Poder Legislativo federal, específicamente en la Cámara de Diputados, cuerpo que podría contar con ocho diputados que los representarían y quienes podrían ser electos en dos circunscripciones electorales en el extranjero: una configurada por los residentes en los Estados Unidos que elegirían a siete diputados y la otra, por todos los demás países que elegirían a uno.”<sup>7</sup>

Basado en el derecho comparado y en trabajos de la experta en materia electoral, Lucinda Almeida, el constitucionalista consideró como analogía el caso de Portugal que integra su Poder Legislativo con dos circunscripciones, una para Europa y otra para todos los demás países, la cual se denomina para fuera de Europa, aclarando que el máximo de legisladores que se pueden tener, es de cuatro.<sup>8</sup>

También, fundado en el estudio *Le vote des français établis hors de France* de Didier Triscos, propuso la creación de un consejo de los mexicanos en el extranjero, que a la luz del proceso de participación de los migrantes, sin duda tuvo efectos en la creación el 16 de abril de 2003 del Consejo

Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, que actualmente realiza actividades para dicho instituto como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al respecto de su propuesta consideró:

“g) Además de la representación en el órgano legislativo se podría crear una representación extraparlamentaria –como acontece en Francia– con un consejo de los mexicanos en el extranjero como un organismo consultivo y cuya función principal sería defender los intereses de los nacionales mexicanos en el extranjero frente a los poderes públicos y cuyos integrantes podrían ser una combinación de miembros designados y miembros electos de asociaciones de mexicanos en el extranjero.”<sup>9</sup>

Sin duda, las propuestas del doctor Carpizo, a pesar de su posición en contra del voto extraterritorial para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, son valiosas ante la reflexión del tiempo y sobre todo porque el contexto ha cambiado sustancialmente. Es decir, a 15 años de sus propuestas y de los avances realizados a la fecha en los que se busca perfeccionar el modelo del voto para lo mexicanos en el extranjero, dichas propuestas se vuelven por demás interesantes y posibles.

Es importante considerar que en esos años de auge por la demanda del sufragio sin fronteras, de 1998 a 2005 principalmente, las propuestas de creación de dos circunscripciones plurinominales realizadas por el constitucionalista en referencia, no tuvieron el suficiente eco en los demandantes del voto, a pesar de que existía en la comunidades de mexicanos en el extranjero la propuesta de crear una circunscripción nacional. Lo que prevalecía en el escenario, en esos momentos como estrategia fue en primer lugar obtener el sufragio para después luchar por la representación política en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, vale la pena mencionar que a unos años de expuesta la idea de crear circunscripciones electorales plurinominales, por organizaciones de migrantes y por el propio doctor Carpizo, se presentaron diversas propuestas en la materia, una de las principales fue la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**,<sup>10</sup> en lo sucesivo Cofipe, a cargo del diputado Gregorio Urías Germán, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentada

el 4 de octubre de 2001, con la finalidad crear una sexta circunscripción plurinominal de 40 diputados federales e incluir 10 senadores en dicha circunscripción electoral.

Otra de las principales propuestas que buscaron la representación política de los migrantes en el Congreso de la Unión, fue la **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo transitorio al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, a cargo del senador Genaro Borrego Estrada, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y suscrita por los senadores Jeffrey Max Jones Jones, Serafín Ríos Álvarez y Emilia Patricia Gómez Bravo, de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Verde Ecologista de México, respectivamente, presentada el 12 de junio de 2002, con la finalidad de integrar diputados migrantes en las listas de representación proporcional de las cinco circunscripciones, al tenor de lo siguiente:

“**Único.** Los partidos políticos promoverán, a través de procedimientos democráticos internos, la participación de ciudadanos mexicanos en el extranjero a diputaciones federales por la vía de la representación proporcional en base a lo siguiente:

**Primero.** En las elecciones federales de 2003 cada partido político integrará en los primeros ocho lugares de la lista de cada una de la cinco circunscripciones de representación proporcional, como mínimo, a un ciudadano mexicano en el extranjero en calidad de candidato propietario.

**Segundo.** Los ciudadanos mexicanos en el extranjero que sean aspirantes a diputados federales de representación proporcional deberán cumplir con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normatividad aplicable vigente.”<sup>11</sup>

No obstante, como se ha mencionado, al paso de tres lustros las posibilidades de representación política, han tomado nuevos horizontes, incluso se ha llegado a considerar por diferentes grupos de comunidades de migrantes y especialistas en el tema, que lograrlo sería un incentivo para acrecentar el universo de votantes en los procesos electorales y activar las redes políticas para la promoción de la participación binacional.

Se han presentado decenas de iniciativas referentes al voto de los mexicanos en el extranjero, tanto las realizadas una

vez aprobada la reforma constitucional del artículo 36, fracción III, de la CPEUM en 1996, hasta las presentadas antes de la aprobación del voto extraterritorial que dio origen al libro noveno del Cofipe, en el 2005. En las últimas legislatura hasta 2013 prevalecen en el proceso legislativo propuestas legislativas para perfeccionar el modelo del voto en México.

Muchas de las iniciativas legislativas presentadas establecen la representación política de la migración internacional mexicana, fundadas principalmente en los instrumentos internacionales siguientes:

- Artículo 40. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano;
- Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;
- Artículo 7o. de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y
- Artículo 5o. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

El derecho al voto sin fronteras en México, también ha llegado, al menos a diez estados de la República mexicana, como Coahuila, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. Su proliferación durante la primera década de este siglo ha sido inédita y se ha producido sobre la base de la experiencia nacional.<sup>12</sup> Vale la pena reconocer que Michoacán fue el primero en otorgar el derecho a votar a sus oriundos en el extranjero y Zacatecas el primero en crear formulas de representación para diputados migrantes.

En el ámbito internacional la aplicación de este sufragio, se realiza hasta 2011 en 115<sup>13</sup> países incluyendo a México, en los que se consolida esta tendencia como una parte fundamental de las libertades políticas para contribuir a la calidad democrática con el perfeccionamiento de los sistemas electorales. En muchos países existen modelos que permiten el ejercicio del sufragio para la elección en los diferen-

tes órdenes de gobierno, con el diseño de fórmulas que asientan y facilitan el derecho a la representación política.

Por ello, se debe tomar en cuenta que no obstante los avances logrados en materia de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero en el ámbito nacional y en algunos estados de la República mexicana, quedan desafíos que enfrentar.

Se tiene una asignatura pendiente, la de fortalecer la representación política de las y los mexicanos en el extranjero, más allá de los resultados electorales, así como la de extenderles su derecho a votar para elecciones de diputados federales y senadores; facilitarles el derecho a ser votados; contar con una circunscripción electoral que les permita desarrollar sus actividades en favor de los migrantes, sus familias y comunidades de origen, a fin de fortalecer el desarrollo de México, de sus localidades y la protección de sus derechos en el ámbito internacional.

En ese orden de ideas, es importante dejar claro que la presente iniciativa con proyecto de decreto, no pretende agotar la problemática y las soluciones que aquejan a los mexicanos en el extranjero, solamente se busca incentivar la integración de la participación política y mejorar el desempeño del sistema electoral mexicano en los procesos de elección, así como engrandecer la relación entre gobernantes y gobernados, para dar cauce y solución a las demandas sociales de la población que por diversas razones se encuentran allende las fronteras.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta asamblea, el siguiente proyecto de **Decreto por el se reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **reforma** el artículo 52; y el segundo párrafo del artículo 53; así como el párrafo primero y fracciones I, II, y III del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según

el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas **Regionales**, votadas en **circunscripciones** plurinominales.

**Artículo 53.** (...)

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas **Regionales**, se constituirán **seis** circunscripciones electorales plurinominales, en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones mediante **5 listas integradas, cada una por 38 mexicanos radicados en territorio del país y una lista nacional de 10 mexicanos radicados en el extranjero.**

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados 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.** Un partido político, para obtener el registro de sus listas **regionales**, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos dos por ciento del total de la votación emitida para las listas **regionales** de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**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 **regional** que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

**IV.** (...) a **VI.** (...)

#### **Transitorio**

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

**Notas:**

1. Armando Alfonso Jiménez, “El voto de los michoacanos en el extranjero: hacia un constitucionalismo de carácter global”, en Gonzalo Badillo Moreno, *Michoacán y el voto en el extranjero, una conquista de los migrantes*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Universidad Vasco de Quiroga, Fundación para la Democracia, Alternativa y Debate A. C., 2008, p. 69.
2. J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009. p. 44.
3. Amador Rodríguez Lozano, *Lo claro oscuro de la representación política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Senado de la República LVI Legislatura, 1996. p. 13.
4. Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, México, Editorial Porrúa, El colegio de Veracruz, traducción, Marcos Romano, Peter Storand, Silvia Montaña y Claudia Zilla. 2006, pp. 1216 y 1217.
5. Citado por Amador Rodríguez Lozano, *Lo claro oscuro de la representación política...Op. Cit.* 1996. pp. 26 y 27.
6. Ver Cuauhtémoc Cárdenas Batel y Gonzalo Badillo Moreno, *Los derechos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Democracia, *alternativa y debate* A. C., 2000. pp. 454.
7. *Cfr.* Jorge Carpizo y Diego Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 130-132.
8. *Íbidem*, p.132
9. *Ídem*.
- 10 *Cfr.* Gonzalo Badillo Moreno, *El voto de los mexicanos en el extranjero, documentos*, México, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 2004, pp. 265-276.
11. *Íbidem*, p. 280
12. Gonzalo Badillo Moreno, *El voto de los ciudadanos del Distrito Federal en el extranjero*, Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Gobierno del Distrito Federal, Coalición por lo Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero, 2010. pp. VII y 35-45.
13. Carlos Navarro Fierro, “El voto en el extranjero, comparativo internacional”, Instituto Federal Electoral, 2011. p.8.

**Anexo****Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos****Texto a reformar****Propuesta de reforma y adición**

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic **DOF 15-12-1986**) plurinominales.

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en **circunscripciones** plurinominales.

**Artículo 53. (...)**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 53. (...)**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales, en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones mediante **5 listas integradas por 190 mexicanos radicados en territorio del país y una lista nacional de 10 mexicanos residentes en el extranjero.**

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados 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.** Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**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 regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

**IV.** (...)

**V.** (...)

**VI.** (...)

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados 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.** Un partido político, para obtener el registro de sus listas **regionales**, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas **regionales** de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**III.** Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus can-

didatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista **regional** que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

**IV.** (...)

**V.** (...)

**VI.** (...)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Ernesto Núñez Aguilar, presidente; Enrique Alejandro Flores Flores, Víctor Rafael González Manríquez, Ramón Montalvo Hernández, Lorena Méndez Denis, Tomás Brito Lara, Jorge del Ángel Acosta, Josefina García Hernández, Noé Hernández González, Adriana Hernández Ñíguez, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

## CODIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 282 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona una fracción III al artículo 282 del Código Penal Federal, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Este trabajo parlamentario presenta una iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción III al artículo 282 del Código Penal Federal, a fin de brindar protección a la seguridad humana de las personas, al establecer con claridad que todo tipo de agresiones psicológicas o

bien busquen atacar la dignidad de las personas, se equipara al delito de amenazas toda acción consiente en la que se utilicen medios de difusión de la amenaza constitutiva del delito ya sea por escrito, por teléfono o por cualquier medio de comunicación o reproducción, incluidos los medios electrónicos, los carteles, mantas y cualquier medio de comunicación o publicidad.

Cualquier manifestación que implique un riesgo en la seguridad de las personas, o bien difundan información falsa con dolo serán puestas a la vista del Ministerio Público por medio de una querrela y se podrá imponer una sanción de que va de los 6 meses a un año de cárcel, así como una sanción que va de los 180 días de salario a los 360 días y una pena inmutable de 400 jornadas de servicio a la comunidad.

Para dar la adecuada motivación a este trabajo Parlamentario me permito presentar la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Las personas no sólo se hallan en situación de riesgo cuando son hostilizadas, ya sea con agresiones físicas, psicológicas o bien por todo tipo de arma, material o psicológica.

Indudablemente, lo están también en aquellas ocasiones en que padecen por diversas circunstancias y vicisitudes cuando por alguna situación provocada con dolo peligran aspectos primordiales de su vida cotidiana y su espacio vital.

Entre las contingencias que pueden poner en riesgo tanto la vida diaria como el espacio vital, pueden mencionarse la falta de reconocimiento de los derechos humanos y de los principios democráticos, la violencia, los conflictos, el terrorismo y el deterioro ambiental del aire, agua y las tierras.

La seguridad humana es entendida en términos amplios como una condición o situación que supone un cambio de perspectivas u orientación, y en la que se avizora al mundo tomando como núcleo de referencia a las personas, más allá de las consideraciones acerca de la seguridad territorial o gubernamental.

En México no hay una definición de seguridad humana como tal, pero la Constitución Política, diferentes disposiciones jurídicas y el Plan Nacional de Desarrollo contienen principios claros que reflejan el interés por el desarrollo del individuo como ente principal de la actividad del Estado.

La Constitución, en el apartado de garantías individuales, hace una vasta enumeración de derechos civiles, políticos, sociales y culturales orientados al bienestar y desarrollo humano.

Se trata de una idea-fuerza multiforme, aplicable en diversos contextos sociales, que asocia e incluye las diferentes condiciones para el pleno desarrollo humano y regional.

Este importante concepto visualiza cómo la seguridad se fundamenta primordialmente en la promoción y protección de los derechos humanos, los derechos de la ciudadanía que garantizan el bienestar y la satisfacción de las personas en el marco de la propia sociedad, más que en el esquema convencional del fortalecimiento del Estado y la defensa armada de sus instituciones ante posibles amenazas, intimidaciones o asechanzas del exterior.

La seguridad humana se preocupa mayormente por la seguridad de los individuos y las comunidades, con temas como la violencia y todas aquellas situaciones que rompen con la vida cotidiana. Por eso, la seguridad humana implica dar a las personas seguridad contra amenazas u obstáculos tanto no violentos como violentos.

Este noble concepto es muy amplio, resulta complejo y si no se precisa puede ser no muy específico.

La seguridad humana tiene su objetivo primordial en salvaguardar las vidas humanas de las amenazas críticas dominantes y es consistente, en cierto modo, con la realización de las personas en el largo plazo. Es la seguridad centrada en las personas resaltando aspectos comunes y relaciones entre los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad.

La seguridad humana es un aspecto que se relaciona directamente con el desarrollo social y con la esencia de lo que significa vivir en sociedad.

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido, a partir de 2004, una unidad de seguridad humana en su Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en donde se consideran hechos como hambrunas, desastres naturales, pérdida de viviendas, afectaciones en la salud, epidemias, el desempleo o la pobreza.

De acuerdo con los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad humana implica la protección de las personas de las amenazas a sus derechos,

su seguridad y su vida; ello engloba procurar la seguridad del individuo en distintas dimensiones como la económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política, para alcanzar una estabilidad duradera.

El encargado de proporcionar o propiciar la seguridad humana es el Estado, sin duda es un tema apasionante y el cual se manifiesta todos los días en nuestra vida cotidiana.

En todo ese concepto podemos considerar como una afectación grave el desarrollo de las personas aquellas amenazas ante las que se queda completamente indefenso, como son aquellas acciones dolosas que con toda la convicción e intención en contra de la víctima, sobre todo en los casos de falsa o de mala fe, el abuso de poder, aquellas que imponen una la dictadura basada en mentiras destinadas a lastimar el buen nombre de una persona o bien afectar el patrimonio o la vida cotidiana de las personas por intolerancia a su forma de vida, creencia religiosa, ideología política o con la finalidad de impedir una justa acción.

Hoy vengo a plantear ante esta soberanía el primero de varios temas que impulsaré en la materia de la seguridad humana. Por ello es necesario estudiar el Código Penal, que en el título decimoctavo establece los delitos contra la paz y seguridad de las personas y en su artículo 282 establece lo que debe entenderse por amenazas.

Por ello, en una acción directa contra ese tipo de cobardías, resulta necesario modificar el Código Penal Federal para permitir a todo aquel que reciba cualquiera de las agresiones que hemos descrito la posibilidad de acudir ante los representantes del Estado para salvaguardar su seguridad humana.

En este trabajo parlamentario se propone por ello adicionar una fracción III al artículo 282 del Código Penal Federal en la que se equipara al delito de amenazas, toda acción consistente en la que se utilicen medios de difusión de la amenazas, agresiones psicológicas o morales constitutivas del delito ya sea por escrito, por teléfono o por cualquier medio de comunicación o reproducción, incluidos los medios electrónicos, los carteles, mantas y cualquier medio de comunicación o publicidad que sea utilizado para afectar la seguridad humana.

Cualquier manifestación que implique un riesgo en la seguridad de las personas, o bien difundan información falsa con dolo serán puestas a la vista del Ministerio Público por medio de una querrela.

A los que se compruebe culpabilidad se aplicarán una sanción que va de seis meses a un año de prisión o bien de 180 a 360 días multa y, además, 400 jornadas incommutables de servicio a la comunidad.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma y adiciona una fracción III al artículo 282 del Código Penal Federal**

**Único.** Se **reforma** y se **adiciona** una fracción III al artículo 282 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

#### **Título Decimoctavo**

#### **Delitos contra la Paz y Seguridad de las Personas**

#### **Capítulo I**

#### **Amenazas**

**Artículo 282.** Se aplicará sanción de **seis meses** a un año de prisión o de 180 a 360 días multa y **400 jornadas de servicio a la comunidad**

**I.** Al que de cualquier modo amenace a otro con causarle un mal en su persona, en sus bienes, en su honor o en sus derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado con algún vínculo;

**II.** Al que por medio de amenazas de cualquier género trate de impedir que otro ejecute lo que tiene derecho a hacer.

**III.** Se equipara con el delito de amenazas toda acción de amenaza de causar un daño de cualquier tipo a un grupo de personas o comunidad, a través de cualquier medio verbal, escrito, electrónico o de cualquier tipo de difusión, sea a través de mantas, carteles, pintas, y cualquier medio de comunicación masiva, ya sea a través de grabaciones u otros métodos de reproducción, de difusión verbal o de imágenes.

**Cualquier manifestación que implique un riesgo en la seguridad de las personas será puesta a la vista del Ministerio Público por medio de una querrela.**

Si el ofendido fuere alguno de los parientes o personas a que se refieren los artículos 343 bis y 343 ter, en este

último caso siempre y cuando habiten en el mismo domicilio, se aumentará la pena que corresponda hasta en una tercera parte en su mínimo y en su máximo.

Si el ofendido por la amenaza fuere víctima u ofendido o testigo en un procedimiento penal, la pena será de cuatro a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela, con excepción del establecido en el párrafo anterior que se perseguirá de oficio.

### Transitorio

**Único.** Las reformas contenidas en el presente decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Carlos Humberto Castaños Valenzuela y Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

#### REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Carlos Fernando Angulo Parra, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Carlos Fernando Angulo Parra, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y el inciso h) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el Reglamento de la Cámara de Diputados, que promueve un nuevo modelo de Parlamento Abierto, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

El entorno internacional en materia de transparencia, rendición de cuentas y colaboración ciudadana en la adminis-

tración pública de cualquier país, es un tema que ha estado tomando gran relevancia en los últimos años. Esto puede deberse en parte, a los buenos resultados que se están observando en las percepciones de los ciudadanos de los países que han sido perseverantes en realizar las transformaciones necesarias para lograr su puesta en marcha, tanto en su gestión pública, como en las instituciones parlamentarias.

De esta forma tenemos, que para que México pueda acceder de manera decidida a un ámbito de mayor democratización, necesariamente debe abandonar el terreno discursivo tradicional y debe asumir -más allá de las palabras rimbombantes y del fácil elogio diplomático- la convicción y el compromiso real y suficiente para implementar las nuevas y novedosas formas de gestión pública; que vienen aparejadas con niveles de mayor eficiencia, en esta época caracterizada por “la buena gobernanza”.

En esta tesitura, estamos presentando una nueva propuesta, que pretende ser concreta, viable y de alta utilidad, para poder implementarse en el poder legislativo federal; con la intención última de disminuir la siempre amenazante crisis de la representatividad, que incide negativamente en los niveles de confianza que los ciudadanos externan en los últimos sondeos, para con las instituciones que los representan.

Para lograr este objetivo, iniciaremos presentado el siguiente referente conceptual, que puede resultar de utilidad para situar la propuesta.

### I. Marco teórico conceptual

Los siguientes conceptos, pretenden instituirse como piezas clave para introducirnos al entendimiento del porqué si es factible desarrollar una nueva forma de relaciones del binomio ciudadano-parlamentario; que si bien es cierto supone cambios intensos en su manera de organizarse y diseñar formatos y procedimientos, también puede abonar de forma definitiva, a la urgente tarea de dotar a los actores participantes de contenidos sustantivos que conduzcan hacia una mayor interrelación parlamentaria.<sup>1</sup>

En este contexto, entenderemos como acceso a la información al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a conocer la información producida y controlada por los poderes públicos<sup>2</sup>, y por Transparencia, a la prestación activa de información, de manera accesible y pertinente de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración.<sup>3</sup>

Así, la rendición de cuentas, se entenderá como aquella que consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por las autoridades de manera transparente y clara para dar a conocer sus estructuras, funcionamiento, y por consecuencia, ser sujeto de la opinión pública.

O dicho de otra manera y atendiendo a la definición tradicional de este importante elemento, encontramos que se relaciona con la obligación del poder, en concreto de políticos y funcionarios públicos, de responder por sus acciones ante los ciudadanos.

En esa misma tónica, tenemos de acuerdo con Schedler<sup>4</sup>, que para que la rendición de cuentas sea efectiva, se deben incluir tres elementos fundamentales en su concepto, como lo son la información, la justificación y el castigo; lo cual significa que los políticos y funcionarios públicos tienen la obligación de informar sobre sus actividades y decisiones (dimensión informativa) así como de explicar qué las motivó, para justificar el ejercicio del poder (dimensión argumentativa) y finalmente con el objeto de garantizar que estas actividades y decisiones se llevan a cabo dentro del marco de la ley (dimensión punitiva) donde debe considerarse los mecanismos de sanción.<sup>5</sup>

Por otro lado, si queremos entender lo que es la participación ciudadana, tenemos que<sup>6</sup> referir que participación, es la acción y efecto de participar, ésta última se refiere exclusivamente a tomar parte en algo, y ciudadano es un habitante de las ciudades antiguas o de estados modernos, sujeto de derechos políticos y que interviene y ejerce sus derechos en los asuntos públicos.

Con la utilización de este tipo de instrumentos, es posible demostrar que sí es factible la implementación de una democracia colaborativa, en donde el usuario si puede llegar a influir en la forma de operar del gobierno.

Con esta línea de trabajo se proporciona una base cuantificable de la gran cantidad de funciones que un proceso de gobierno puede mejorar, si se permite que un grupo de ciudadanos motivados participen activamente en su análisis.

### **Gobierno abierto**

Para César Calderón los gobiernos abiertos, son aquellos que pueden “conversar” con las personas y evolucionar desde un gobierno electrónico hacia uno donde la colaboración, la participación y la transparencia sean los ejes centrales en la elaboración de las políticas públicas.

En este sentido, un gobierno abierto actúa como una gran plataforma dispuesta para poder utilizar miles de aplicaciones –algunas gratuitas y otras no– que deben ser de utilidad para hacer más fácil la vida de los ciudadanos y empresas.

Otra acepción del mismo término, se refiere a que es aquel que mediante la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso estratégico de las tecnologías de la información, busca generar soluciones concretas a retos públicos<sup>7</sup>.

En cuanto a la capacidad del buen gobierno, encontramos que es la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho que revela la determinación de las autoridades para utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.

Ahora bien, es de destacarse que si bien es cierto el término de gobierno abierto ya se venía utilizando de manera efímera en la últimas tres décadas del siglo pasado, no proliferó de manera contundente sino hasta el año 2009, cuando el presidente Barack Obama, en su primer día de funciones como presidente de Estados Unidos de América, emitió un Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto en el que llamaba a su administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración diciendo: “Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el gobierno”.

### **Parlamento abierto**

Pasando ahora al concepto medular de este análisis encontramos como una buena referencia la que nos brinda Raúl Vaquero Pulido, que enfoca el término parlamento abierto como aquel que reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, por lo que informa sobre su actividad de manera transparente, en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía, así como escucha activamente lo que ésta demanda, desde distintos canales, incluidas las redes sociales, abriendo con esto instrumentos de participación y colaboración, capaces de influir en la agenda política.

Abundando aún más en esta idea, resulta conveniente destacar que encontramos plena coincidencia en la más reciente literatura escrita sobre este tópico, en el sentido de que los parlamentos generan una gran cantidad de información y que una de las premisas fundamentales del parlamento abierto, es que esa información no es patrimonio exclusivo de la propia institución, sino que más bien ésta debe ser generada y procesada respondiendo a la demanda ciudadana de acuerdo con las disposiciones del marco normativo que las regule y que adicionalmente debe ser presentada de manera fácil y asequible porque debe estar focalizada a lograr una conexión directa y dinámica con el ciudadano.

En suma, ésta nueva concepción del tratamiento de la información en éste novedoso conjunto de herramientas, es una de las piezas clave para entender porque se promueve con tanta intensidad la utilización de las plataformas tecnológicas más modernas, para que puedan avanzar mucho más rápidamente los procesos, dejando en evidencia la enorme necesidad de que la ciencia debe ponerse al servicio de la ciudadanía, para ofrecerle más y mejores medios de acceso a la información.

Así, el parlamento abierto es aquel en donde los procesos parlamentarios se pueden seguir, trazar, y medir fácilmente porque se apegan a los tiempos de los ciudadanos y porque aún cuando la obligación de informar es un tema de todos los días, para cumplir con la obligación de votar, es necesario dotar al elector de las herramientas necesaria para llevar a cabo su selección de manera informada y racional.

Por otro lado, resulta también de suma importancia constatar los grandes beneficios que implican para el legislador contar con este instrumento de apertura, toda vez que también le permite contar de manera inmediata y en línea, de información integral que le permita resolver los problemas con los que debe enfrentarse día con día para cumplir de manera exitosa su labor parlamentaria.

De esta manera puede puntualizarse, que cuando hablamos de transparentar la información parlamentaria, nos estamos refiriendo a que el parlamento debe adoptar políticas que garanticen la publicación recurrente de información parlamentaria y revisar estas políticas periódicamente para aprovechar las buenas prácticas que vayan emergiendo.<sup>8</sup>

En este contexto, resultará de suma utilidad recordar algunos principios que pueden orientarnos para visualizar más fácilmente lo que los parlamentos abiertos deben lograr:

A. Poner a la disposición de los ciudadanos con toda oportunidad, información de calidad que resulte relevante para que éste conozca y comprenda los distintos procesos e instrumentos, disponibles de forma sencilla y tecnológicamente asequible.

B. Utilizar ese extraordinario puente de comunicación representante-ciudadano para lograr una interrelación permanente, que a la larga deberá transformarse en un mecanismo altamente democrático.

## II. Introducción

Dicho lo anterior, intentaremos ahora introducirnos a la parte medular de lo que será más adelante la propuesta.

Para empezar, diremos que en este nuevo milenio, nos encontramos inevitablemente frente a nuevas e inesperadas realidades de la gestión de gobierno, en donde la información es un valioso recurso y encontrarla o procesarla a tiempo, proporciona una gran ventaja para el usuario porque implica que están abiertas una serie de opciones para contar con el rápido acceso a un número impresionante de datos, que inciden en las relaciones de gobierno, y de manera directamente proporcional en las actividades diarias de la población.

En este escenario, emerge el impacto que implica para la sociedad, la posibilidad de utilizar todos esos beneficios traduciéndolos al desarrollo de la gestión pública, pasando por la forma tradicional de la burocratización con el modelo heredado por Max Weber –que en su tiempo fue revolucionario y de gran utilidad– y que está direccionado a lograr mayores niveles de especialización, a la fragmentación de tareas, así como a la subordinación jerárquica.

Por otro lado tenemos el modelo de nuevo *gerencialismo* o nueva gerencia pública, conocida también porque intenta incorporar con buenos resultados, algunos elementos de la lógica de la iniciativa privada a las organizaciones públicas y más recientemente al modelo burocrático de “la gobernanza” en donde ya se empiezan a vislumbrar nuevos cimientos en apego a la transparencia, la rendición de cuentas, los sistemas de mérito, la responsabilidad en el uso de los recursos públicos y lo que por más de una década se ha venido refiriendo como gobierno electrónico, asumiéndose éste como una mejora técnica e instrumental de los procesos administrativos al ampliarse, al modo de relacionarse entre la administración y la ciudadanía, dando lugar con es-

to, a que más allá de la participación, veamos a la colaboración, como una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan ser atendidas.<sup>9</sup>

Como se desprende de lo anterior, la evolución del concepto de gobierno electrónico, también va cambiando paralelamente<sup>10</sup> al de gobierno abierto, en tanto que se considera con mayor direccionalidad hacia la modificación de la cultura de gobierno y de la forma de gobernarse y de manera natural se extiende hacia el parlamento abierto, al intentar alinear este fenómeno en la interacción más personalizada y directa y con fuertes acentos en la retroalimentación que va más allá de los límites de la realidad digital.

Así entendemos que si la institución central de la democracia es el parlamento, y siendo ésta una de las instituciones más cuestionadas y menos valorada por su distanciamiento de los ciudadanos, que cada vez se sienten menos representados al comprobar reiteradamente que la toma de decisiones políticas sobre sus intereses, se traslada desde el proceso electoral, a espacios cada vez más ajenos a la participación ciudadana<sup>11</sup>. Es pues es en ésta relación ciudadano-representante, en donde se descubren unas de las mayores utilidades de este innovador sistema<sup>12</sup>.

### III. Antecedentes nacionales e internacionales

En las últimas tres décadas la transparencia se ha ido transformando en un requisito para el correcto funcionamiento de las administraciones públicas<sup>13</sup> y considerando que se han venido multiplicado las normativas en el mundo que les han dado vigencia, a continuación hablaremos de los instrumentos que destacan por su importancia.

#### Instrumentos internacionales suscritos en el contexto de gobierno abierto

##### Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003)

La Organización de las Naciones Unidas, ha llevado a cabo iniciativas decisivas para promover que los estados adopten medidas para fortalecer la integridad de los funcionarios públicos, la transparencia y la buena gestión pública. En tal sentido, la negociación y aprobación en 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue el acuerdo internacional de mayor alcance en

este campo, y se constituye su mayor logro en las épocas recientes.<sup>14</sup>

##### Sesión de las Naciones Unidas donde se proyectó al mundo la iniciativa “Open Government Partnership” (2011)

Un antecedente importante al respecto, lo encontramos en Septiembre del 2011, en el 66°. Periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se proyectó al mundo una iniciativa encabezada por Estados Unidos de América y por el gobierno de Brasil denominada el “Open Government Partnership”, a la que en el mes de octubre se adhirieron varios países, encontrándose entre los latinoamericanos por supuesto Brasil como promotor del proyecto, Uruguay, Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y México.

##### Alianza para el Gobierno Abierto (2013)

Presentada como una oportunidad incomparable para consolidar el movimiento por el gobierno abierto, la alianza para el gobierno abierto, aglutina a más de 60 países, que se reunieron en Londres el 31 octubre y 1 noviembre de 2013, para participar en la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, que es considerada el organismo multilateral más importante en la materia y que ha crecido exponencialmente en dos años al pasar de 8 países miembro a más de 60 países.

Los participantes de la cumbre –incluyendo representantes de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el sector gubernamental– compartieron experiencias de sus respectivos países y proporcionaron ejemplos reales de cómo la apertura puede mejorar los servicios públicos, impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y la corrupción y restaurar la confianza pública en el gobierno.

##### Referentes internacionales de parlamento abierto

Resulta un hecho incontrovertible que los países con mayores niveles de transparencia, cuentan con instituciones más fuertes, de esto se desprende el manifiesto interés por el constante cambio y la innovación que algunos parlamentos tienen a la hora de realizar o de revisar sus diseños institucionales.

Encontramos países en los que la cultura de la transparencia es ya muy sólida, como puede ser Australia, Reino Unido, Francia, Estados Unidos o Alemania, donde los parla-

mentos se han dotado de regulaciones propias que han abierto totalmente la institución a los ciudadanos. En estos países son los propios parlamentos los que asumen la necesidad de esa transparencia como mecanismo fundamental de acercamiento a sus electores<sup>15</sup> y no como obligación, que algunas naciones sólo realizan si se ven presionados por los diversos actores que intervienen en el proceso.

### **Unión Interparlamentaria**

En el caso de este importante organismo de asesoría y apoyo internacional, se refiere al tema del parlamento abierto en varias oportunidades, para enfatizar la necesidad de dotar de transparencia a las instituciones parlamentarias tendientes a difundir y permitir el acceso a la información acerca de la gestión legislativa y de las actividades de los representantes para fortalecer el ejercicio de sus funciones, (entre las que se encuentran las de representación de la ciudadanía, la elaboración, discusión y aprobación de leyes básicamente, así como el control de los otros poderes del estado ) con la finalidad de poner a disposición de los ciudadanos la información y conocimiento necesarios que les permita participar en los procesos de manera informada, demandar el ejercicio de la rendición de cuentas y eventualmente, reducir la brecha existente entre ambos sectores.

Todo esto con plena conciencia de que el cambio que se está produciendo acerca de las demandas de representación del propio ciudadano, han emprendido en las últimas décadas reformas muy importantes, en las que se están renovando los procedimientos internos, así como sus presupuestos y sus mecanismos de control.

### **El Grupo de trabajo de parlamento abierto (en el marco de la iniciativa OGP 2011)**

Este grupo de trabajo, funciona en el marco de la iniciativa de *Open Government Partnership*, que como hemos mencionado fue creada en el año de 2011 e integrado por más de 60 países, en el que autoridades de gobierno y organizaciones de la sociedad civil trabajan coordinadamente entre sí, con el objeto de lograr mayor apertura, transparencia y responsabilidad de parte de sus gobiernos.

### **Instrumentos internacionales suscritos en el contexto de gobierno abierto**

Por su parte el Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo, CLAD, ha presentado la “Carta Ibe-

roamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, aprobada en Octubre del 2013<sup>16</sup>, que en su punto número 22, habla sobre el principio de transparencia y acceso a la información de interés general, en donde se detalla que el funcionamiento, actuación y estructura de la administración pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las administraciones públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva.

En este contexto, las autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las tecnologías de información y comunicación a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico. Igualmente, se procurará potenciar el uso de estándares abiertos para facilitar la difusión y reutilización de la información pública o de interés general.

### **Antecedentes nacionales en materia de Gobierno abierto**

#### **Copresidencia de México en la Alianza para el Gobierno Abierto y presentación del Plan de Acción 2013-2015**

México actualmente comparte con Indonesia la copresidencia de la Alianza para el gobierno abierto, esto significa que nuestro país, al acogerse a esta iniciativa, deberá construir bajo mecanismos en línea y presenciales de consulta pública, un plan de acción que contenga los compromisos en materia de transparencia, participación ciudadana, la rendición de cuentas, la tecnología y la innovación, aunado esto a al mandato de los países miembros de la Comisión Exconómica para América Latina de contribuir al desarrollo económico de América Latina, y en particular de apoyar en la ejecución de recomendaciones en el contexto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.<sup>17</sup>

Después de un compás de espera<sup>18</sup> determinado por el cambio de administración del Poder Ejecutivo Federal en México, finalmente fue presentada por el presidente Enrique Peña Nieto el 29 de enero de 2014, el Plan de Acción

2013, 2015<sup>19</sup>, como el resultado de los esfuerzos de la sociedad civil, el sector privado, el académico y de los funcionarios públicos en donde se formularon las líneas de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, considerado éste como un espacio de diálogo e intercambio de ideas que en colaboración con la sociedad civil, que permite que el gobierno asuma el compromiso de manera gradual, pretendiendo transformar la calidad de vida de las personas, al ser un gobierno direccionado hacia la ciudadanía, presentado cuatro ejes principales, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana y gobernanza de recursos naturales.

Estos ejes están desarrollados en 26 compromisos, siendo uno de ellos el de conformar una ventanilla única que permita unificar los sitios de gobierno en un solo portal, digitalizar, simplificar más de siete mil trámites del gobierno para que estén disponibles a cualquier hora y lugar. Se señaló en su presentación que también se trabajará en el padrón único y abierto de los programas sociales que integran la Cruzada Nacional contra el Hambre porque se necesita contar con un solo registro en formatos abiertos de quiénes son las personas que reciben los apoyos y dónde se encuentran; con esto podría darse seguimiento al esfuerzo realizado en administraciones anteriores para evitar la corrupción y el control político o clientelismo.

La declaración de referencia se enfoca como un llamado a los parlamentos nacionales, a los órganos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO por sus siglas en inglés)<sup>20</sup>

### Referentes en México de parlamento abierto

Considerando que es un tema relativamente nuevo, se localizaron algunos esfuerzos de legisladores que habiendo participado en algunas reuniones de carácter internacional, donde fueron expuestas las bondades de acogerse a sistemas parlamentarios y de gobierno abierto.

En esta secuencia, encontramos el **exhorto presentado por la senadora Laura Rojas Hernández**, en el cual en la Comisión Permanente en la sesión del miércoles 24 de julio de 2013, conmina a las autoridades mexicanas y a los parlamentarios a integrar los esfuerzos necesarios para que nuestro país pueda contar a la brevedad posible con sistemas de gobierno y de representatividad que contengan elementos de apertura a la sociedad.

### Adhesión del Senado a la Declaración para la Transparencia Parlamentaria

Por otro lado tenemos las **declaraciones de la senadora Arely Gómez** que ha hecho mención en varios foros abiertos de la iniciativa de la sociedad civil internacional en materia de supervisión parlamentaria, que está enfocada en señalar los elementos con que deben contar los parlamentos para ser considerados transparentes y abiertos a la ciudadanía.

En el Cogati, que es el Comité interno del Senado encargado de garantizar el acceso y la transparencia de la información, los senadores de todos los grupos parlamentarios hicieron hecho suya la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria que fue presentada al mundo desde el 15 de septiembre de 2012, por lo que guiados por los parámetros señalados en la declaración, han impulsado cambios sustanciales en los procesos internos del Senado, como la implantación del sistema Infomex, el mejoramiento de la presentación de la información parlamentaria referente a las votaciones, asistencias y registro de iniciativas, así como la implementación de un buscador especializado en el sitio web<sup>21</sup>.

### La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se ha logrado cierto avance, porque eventualmente los legisladores locales han instalado mesas de diálogo, que buscan generar información suficiente para realizar los cambios puntuales en materia de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, tomando como referente los derechos de los ciudadanos de participar en el gobierno y acceder a la información parlamentaria, tal como se encuentra establecido en los marcos legales internacionales de derechos humanos<sup>22</sup>

Por otro lado, han logrado la firma de importantes acuerdos en la materia, como el que suscribieron con la organización transparencia mexicana, que obliga a esta institución parlamentaria a apegarse a los parámetros internacionales en el rubro de parlamento abierto a la sociedad.

### Compromisos asumidos en materia de parlamento abierto

Un referente importante es el compromiso de alinearse a la Alianza para el Gobierno Abierto (que es el principal ante-

cedente para la definición de la alianza para el parlamento abierto en México).

En este contexto se ha propuesto a nivel nacional la referencia para que se incorporen los esfuerzos emanados de los 32 Congresos locales, que permitan un movimiento nacional tendiente a ampliar la confianza de los ciudadanos en sus cuerpos de representación democrática.

La quinta reunión de la Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la información Pública y Probidad.

Esta organización se constituyó en junio de 2012 y cuenta entre sus principales objetivos el de reforzar los mecanismos que aseguren que las instituciones democráticas sean transparentes y ajustadas a los más altos principios éticos del quehacer público y a los derechos y libertades fundamentales garantizadas en la Convención Americana de Derechos Humanos, en todas las Constituciones de los Estados Americanos, así como el de exhortar a los congresos y las asambleas nacionales y legislativas a adoptar o fortalecer normas de ética parlamentaria para promover un comportamiento ejemplar, probo y transparente, orientado a la satisfacción del bien común.

El antecedente de esta reunión lo encontramos en el mes de enero del 2012, donde el “Seminario Internacional sobre transparencia y probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos” se firmó la Declaración de Santiago y se creó la Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad como entidad encargada de implementar las acciones establecidas en dicha declaración

La Declaración sobre la transparencia parlamentaria, se generó el 29 de agosto de 2012, y ha obtenido el apoyo o se ha beneficiado de los aportes de 76 organizaciones procedentes de 53 países y la Unión Parlamentaria<sup>23</sup>. Se originó en la conferencia que tuvo lugar del 30 de abril al 2 de mayo y que reunió a organizaciones que monitorean el parlamento de 38 países de todo el mundo para facilitar la discusión de las estrategias internacionales tendientes a mejorar el acceso de la información parlamentaria utilizable, así como el intercambio de buenas prácticas en la promoción de transparencia parlamentaria y en la supervisión de sus actividades.

Esta declaración fue presentada paralelamente en la Conferencia Mundial del Parlamento Electrónico del 14 y 15 de

septiembre de 2012, organizada por las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria en Roma.

Esta declaración se constituye como un llamamiento realizado por las organizaciones de la sociedad civil de supervisión parlamentaria (PMO) a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, con el objetivo de generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario<sup>24</sup> con el objeto de lograr establecer las bases para el diálogo entre los parlamentos y la sociedad civil, en la promoción de la transparencia gubernamental y parlamentaria y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a promover instituciones más representativas y en definitiva una sociedad más democrática.

Propone promover una cultura de transparencia, transparentar y facilitar el acceso la información parlamentaria, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información.

### Argumentos conclusivos

Reinventar la democracia de la cooperación debe traer trabajo adicional para el parlamento, lo que está en juego es la valiente determinación de la necesidad de innovarse a sí mismo, porque implica reconocer que la magnitud de las tareas desbordan al actual diseño institucional. Lo que falta son instrumentos de apertura a la sociedad realmente eficaces para responder a la opinión pública y para aprovechar todo el potencial de los ciudadanos que no tienen las mismas oportunidades de contacto que los grandes actores nacionales y los grupos de interés, lo que falta en México y esto es cada vez más evidente es un parlamento abierto.

Apertura y accesibilidad de las sesiones del parlamento y sus comisiones a los medios de comunicación y al público.

El canal del Congreso<sup>25</sup> es un medio de comunicación de carácter público, dependiente del Congreso de la Unión, que tiene por objetivo reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que día a día se desarrolla al interior de las Cámaras del Congreso.

Si bien es cierto se transmiten con regularidad las sesiones que se desarrollan en las mismas, no es posible elegir cuál de las dos sesiones la de Cámara de Diputados o a la de Cámara de Senadores se quiere visualizar, ya que el Congreso transmite de manera alternada una u otra.

Con respecto a las reuniones de Comisión se transmiten solamente algunas, con la gran desventaja del ciudadano de no contar con la información suficiente de la actividad parlamentaria por temas, lo que podría incidir –si se llevara a cabo– en el mejoramiento de su percepción de la labor de sus representantes y podría interactuar de manera más amplia y objetiva, a través de sugerencias y recomendaciones con respecto a las leyes que rigen la vida nacional.

La novedad al respecto es, que el Canal de Congreso en su concepción, no fue creado para difundir la actividad legislativa de las Cámaras, sino como un instrumento que en manos del ciudadano podría ser un espacio permanentemente abierto de los ciudadanos, para que los legisladores lo aprovecharan de manera debida.

Por el lado de la legislación, ésta debe adaptarse o permitir la colaboración activa y constructiva, que utiliza las capacidades de los ciudadanos y el interés por la construcción de bienes colectivos. No es suficiente con simplemente u opinar en las redes sociales sobre un problema determinado, por lo que deben diseñarse procesos de apoyo suficientemente integrados que permitan complementar las herramientas tecnológicas y de esta forma garantizar la colaboración significativa, manejable y útil, tanto para los funcionarios como para el público.<sup>26</sup>

Adicionalmente el parlamento deberá revelar la información necesaria para protegerse de los conflictos de intereses reales o posibles de interés y violaciones éticas, incluyendo la información relativa acerca de las interacciones de los miembros con los grupos de interés y grupos de presión.

Es de esta forma, que con el propósito de impulsar una nueva cultura de la representación y lograr una conexión directa en prácticas de ampliación democrática, que se presenta la siguiente propuesta que pretende alinear al ámbito parlamentario, los principios de la Alianza de Gobierno Abierto, incentivar el cumplimiento de los principios establecidos en la Declaración de Santiago sobre Transparencia e integridad en los parlamentos y partidos políticos, así como asumir las mejores prácticas establecidas por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario en su Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria; por lo que solicito se privilegie la presentación de esta iniciativa ante esta honorable asamblea, de manera que este Poder Legislativo, sea el conducto para el fortalecimiento de la misma.

## **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados**

**Artículo Único.** Se reforman las denominaciones de las Secciones Primera y Segunda del Capítulo II del Título Séptimo y los artículos 242, 243, 245, 247, numeral 1, fracciones I y IV, 251, 255 y 257; y se adicionan los artículos 243, con un numeral 2, y 251, con un segundo párrafo al numeral 1, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

### **Título Séptimo**

...

### **Capítulo II**

...

#### **Sección Primera**

Servicios de información en Internet  
y de plataforma legislativa

#### **Artículo 242.**

1. Los servicios de información en Internet y de Plataforma legislativa de la Cámara, son el medio por el que se da a conocer su estructura, composición, información legislativa, actividades y otros temas de interés general y por el que se reciben de manera colaborativa toda clase de opiniones, comentarios y sugerencias de los ciudadanos, tendientes a cumplir cabalmente con el compromiso de representatividad contraído con los ciudadanos.

#### **Artículo 243.**

1. Los diputados federales, las comisiones, los comités, los órganos de gobierno y demás entidades legislativas y administrativas, deberán utilizar de manera obligatoria los servicios de la red informática y de la plataforma legislativa a cargo de la Cámara, para difundir de manera detallada sus actividades, mismos que contarán con los espacios necesarios, para que los ciudadanos mexicanos puedan integrar sus comentarios, opiniones o sugerencias sobre los temas parlamentarios, que serán analizados por los órganos técnicos competentes en un proceso constante de interacción, contacto permanente y fortalecimiento de la institución legislativa.

2. Los grupos parlamentarios deberán coordinarse con responsables de la plataforma legislativa, de manera tal que se

realicen los hipervínculos necesarios para la comodidad del ciudadano en el fácil acceso a la información.

### Sección Segunda

Relación con los medios de comunicación y con las organizaciones de la sociedad civil monitoras de órganos legislativos

#### Artículo 245.

1. La Cámara cuenta con un órgano de comunicación social profesional e institucional, encargado de informar a los ciudadanos sobre los acontecimientos que se produzcan en la misma.

2. La Coordinación de Comunicación Social es también el órgano de enlace con los medios de comunicación y con las organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto consista en monitorear a los órganos legislativos.

#### Artículo 247.

1. La Coordinación de Comunicación Social tendrá las siguientes funciones:

I. Facilitar a los informadores acreditados ante la Cámara, y en general a todos los medios y organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto consista en monitorear a los órganos legislativos, la información que se genere en la misma;

II. ...

III. ...

IV. Elaborar un boletín informativo que incluya la parte sustancial de las sesiones, los dictámenes aprobados, un resumen de las discusiones y el resultado de las votaciones. El boletín también incluirá información de los acuerdos tomados en las comisiones que hayan tenido Reunión, mismo que podrá tener carácter público y que deberá ser publicado en el sitio oficial de Cámara de Diputados.

V. a XI. ...

#### Artículo 251.

1. Para facilitar el acceso a la información de la Cámara de Diputados y las actividades de los medios de comunica-

ción, la Cámara contará con un área de difusión de información que se encargará de la debida sistematización de documentos que sobre la actividad legislativa generan las distintas áreas de la Cámara.

Esta área organizará carpetas temáticas, las cuales contarán con fichas biográficas completas de los legisladores, donde deberán incluirse los rubros siguientes:

I. Datos personales, como nombre completo, apellido paterno, apellido materno, lugar y fecha de nacimiento, domicilio y tiempo de residencia en el mismo, nacionalidad.

II. Datos completos de su oficina de atención ciudadana

III. Escolaridad, donde se especifique las instituciones donde se cursaron todos los estudios con validez oficial y otros complementarios.

IV. Experiencia laboral, donde se incorporen todas ocupaciones anteriores.

V. Actividad comercial.

VI. Relaciones con grupos intermedios como sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones civiles.

VII. Trayectoria política, que incluya los principales logros obtenidos en cada uno de los encargos de representación en los que haya participado.

VIII. Plan Básico de Acción del inicio de su gestión.

IX. Proyectos legislativos que promueve, que suscribe, o en los que funge como adherente; mismos que deberán contener los hipervínculos necesarios para que se pueda visualizar toda la evolución del proyecto, desde la versión original planteada para opinión de los ciudadanos, en su caso, la versión con la que recibió el aval de su Grupo Parlamentario, la versión que fue presentada ante el pleno de la Cámara de origen y revisora, el trabajo de consulta realizado en Comisiones, los análisis, estudios u opiniones de los expertos en la materia, el dictamen o la minuta correspondiente o votos particulares correspondientes; es decir todo el camino recorrido por el Proyecto hasta la última etapa del proceso legislativo a la que haya llegado.

X. Proyectos legislativos en los que ha participado al interior de las Comisiones, que deberán incluir los mismos hipervínculos del proyecto anterior.

2. También colaborará en la preparación de los paquetes de información que se refieren al Programa Legislativo, mismos que deberán ser presentados en formatos de fácil acceso para los interesados.

#### Artículo 255.

1. Las oficinas de Comunicación Social de los grupos, contarán con el apoyo del área de Comunicación Social de la Cámara para que puedan realizar el trabajo técnico necesario para que sus reuniones de deliberación interna de proyectos legislativos podrán ser visualizadas en línea a través de internet, por medio de las aplicaciones tecnológicas necesarias para que el público interesado en los temas puedan realizar observaciones o comentarios escritos.

#### Artículo 257.

1. Todas las reuniones plenarias, de subcomisiones y de grupos de trabajo de las comisiones, deberán ser transmitidas en línea para que el ciudadano pueda conocer lo que ocurre al interior de las mismas.

2. Las que por las temáticas abordadas, sean consideradas de mayor relevancia serán transmitidas por televisión en vivo o diferidas, de acuerdo con la programación del Canal del Congreso.

3. ...

#### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** La Cámara de Diputados, contará con un plazo de 180 días hábiles para realizar las transformaciones necesarias, de manera tal que se cuente con una los instrumentos tecnológicos suficientes para dar cabida al gran número de datos e información que deberán de ser puestos al servicio de quienes estén interesados en los mismos.

**Tercero.** La Secretaría General con el apoyo de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y Administrativos y Financieros, contará con plazo de 360 días hábiles para pre-

parar la información que será integrada en el nuevo modelo de parlamento abierto, en corresponsabilidad con los órganos encargados de generarla, como son los órganos de gobierno, las áreas administrativas, las Comisiones y Comités, los Grupos Parlamentarios y en general todas las áreas que tengan que ver con estas modificaciones.

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

#### Notas:

1 Los contenidos sustantivos deberán entenderse para efectos de esta propuesta como el producto que recibirán los ciudadanos en un sistema parlamentario con características de apertura y que pueden contribuir a la creación de nuevas leyes, a modificar las existentes, o al control de las políticas públicas implementadas por el resto de los poderes.

2 Llob Ribalda, María Dolores, “Informe transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en los Parlamentos”, Cuadernos Manuel Giménez, Bilbao España, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios del Estado Autonomico, Número 4, diciembre de 2012.

3 Ídem.

4 El doctor e investigador Andreas Schedler tiene entre sus líneas de investigación importantes aportaciones sobre la democracia. Véase también *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies 1999*, Lynne Rienner Publishers, et. al. 1999.

5 Schedler, Andreas, *¿Que es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, México, IFAI, 2004.

6 Estas definiciones pertenecen al acervo de la Real Academia.

7 Para mayor información consúltese el sitio oficial de la organización transparencia ciudadana, en [www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx) (consultado para este estudio el 28 de enero de 2014).

8 Para mayor información sobre este tema puede consultarse la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, s.a., en la página electrónica <http://openingparliament.org>. (Consultada el 26 de Enero del 2014.)

9 Concha, Gastón y Naser Alejandra, “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, Colección documentos de Proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Impreso en Naciones Unidas, 2012.

10 Algunos autores refieren los términos de gobierno electrónico y gobierno abierto, no con significados idénticos sino complementarios.

11 *Informe sobre la democracia en España 2011*. Madrid, España, Fundaciones Alternativas, Centro de pensamiento, ideas y propuestas para el cambio político, económico, social y cultural de la sociedad. 2011, página 14

12 Esto se refiere a que los autores que hablan de la crisis en la teoría de la representación, se plantean interrogantes sobre las formas de su desarrollo y de su naturaleza.

13 Rajevic, Enrique, “Transparencia: que están haciendo los gobiernos”, escrito como capítulo VI en la colección documentos de Proyecto, en Concha Gastón y Naser Alejandra, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, obra citada nota 3.

14 Penalillo, Miguel, “Programa anticorrupción en América Latina y el Caribe: Estudios sobre tendencias anticorrupción y proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2011,” Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2011.

15 Llob Ribalda, María Dolores, “Informe transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en los Parlamentos”, obra citada nota 2.

16 Puede revisar el texto completo de la carta, en el sitio oficial del Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo (Consultado el 23 de Enero del 2014 ) en [www.clad.org](http://www.clad.org).

17 Ídem.

18 La presentación de este Plan de Acción era indispensable puesto que México comparte junto con Indonesia la responsabilidad de la Copresidencia de la Organización denominada Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, y a cada gobierno que participó en Londres le fue solicitado el anuncio de un nuevo y ambicioso compromiso de gobierno abierto, para que se integrará en su plan de acción de OGP. La Alianza también dio la bienvenida a nuevos países participantes y cuatro alianzas estratégicas con organizaciones multilaterales, así como la convocatoria al Premio de Gobierno. Se percibe un desfase en las fechas, toda vez que es un documento que señala como fecha de su ejecución del año 2013 al 2015, fue signado finalmente a inicios del 2014.

19 Se percibe un desfase en las fechas, toda vez que es un documento que señala como fecha de su ejecución del año 2013 al 2015, fue signado finalmente a inicios del 2014.

20 Las POM se están extendiendo por todo el mundo, con el objetivo de hacer accesible la información parlamentaria, fortaleciendo la capa-

cidad de los ciudadanos invitándolos a participar en los procesos legislativos.

21 Para una mayor referencia de este tema, puede dirigirse a consultar el sitio oficial del senado en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

22 Ídem.

23 La organización *Opening Parliament.Org* se creó como una iniciativa colaborativa entre el Instituto Nacional Demócrata, *Sunlight Foundation* y la red latinoamericana de transparencia legislativa, ayuda a conectar a las organizaciones civiles que participan en el seguimiento, apoyo y apertura de los parlamentos de sus países, así como de las instituciones legislativas alrededor del mundo con el apoyo de la *Open Society Foundation* y *Omidyar Network*.

24 Hay que recordar que este tipo de instituciones deben estar reconocidas oficialmente para supervisar la actividad parlamentaria de acuerdo con la recomendación de los organismos internacionales.

25 El sitio oficial del Canal de Televisión del Congreso. Consultado el 11 de diciembre de 2013 en [www.canaldelcongreso.gob.mx](http://www.canaldelcongreso.gob.mx)

26 Esto no significa que no se sigan utilizando los medios tradicionales de contacto como las redes sociales.

Salón del Recinto Legislativo, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Carlos Fernando Angulo Parra y Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

### **Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE CULTURA FISICA Y DEPORTE

---

«Iniciativa que reforma el artículo 91 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón, del Grupo Parlamentario del PAN

### **Planteamiento del problema**

El estado en que se encuentra la infraestructura física deportiva en México se considera como uno de los temas prioritarios para el Congreso de la Unión, cuando se asocia al sobrepeso y obesidad que padecen al menos 70 por ciento de los mexicanos en edad adulta, pero también cuando

se alude al uso responsable de los recursos públicos en materia de planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud Pública, en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (Ensanut). El sobrepeso y la obesidad afecta a 7 de cada 10 adultos mexicanos de las distintas regiones, localidades y nivel socioeconómico. En nuestro país, en relación con el sobrepeso y la obesidad en menores de cinco años se ha registrado un ligero ascenso entre 1988 y 2012 que pasado de 7.8 a 9.7 por ciento respectivamente. El principal aumento de la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se observa en la región norte del país con 12 por ciento.

De los adolescentes de entre 12 y 19 años, 35 por ciento presentan sobrepeso y obesidad. Respecto a la proporción de sobrepeso por sexo el mayor porcentaje se lo representan las mujeres con 23.7 por ciento, mientras que en hombres es de 19.6. Para el caso de la obesidad, el porcentaje de adolescentes de sexo masculino con obesidad fue mayor con 14.5 que en las del sexo femenino 12.1.

Sobre actividad física en adolescentes de 10 y 14 años, la Ensanut de 2012, da cuenta que en el grupo de niños y adolescentes de 10-14 años, 58.6 por ciento no realizó ninguna actividad de tipo competitivo durante los 12 meses previos a la encuesta.

En el grupo de adolescentes de 15-18 años 22.7 por ciento es inactivo, 18.3 moderadamente activo y 59 activo. Por último, se afirma que nuestro país actualmente, se encuentra en un proceso de transición donde la población presenta un aumento inusitado de sobrepeso y obesidad que afecta a todas las edades, a las zonas urbanas y rurales, y a las diferentes regiones del país.

Por otra parte, con datos de la propia Ensanut 2012 y el Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, entre otros, la Plataforma Estratégica contra el Sobrepeso y la Obesidad Contrapeso, AC, expone el panorama del Sobrepeso y la Obesidad en México en la gráfica siguiente:



Fuente: <http://contrapeso.org>

Pese a las cifras alarmantes, resulta oportuno reconocer que en los últimos cinco años, México ha logrado avanzar significativamente en el proceso de construcción de una política integral en materia de cultura física y deporte, a través de la elaboración e implementación del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte (PNCFD) 2008-2012, del diagnóstico y propuestas para la masificación de la activación física y el deporte de alto rendimiento y la Estrategia Nacional en materia de Cultura Física y Deporte en México.

Lo anterior se confirma en el sexto Informe de Gobierno del Ejecutivo federal, eje 3, "Igualdad de oportunidades, cultura y esparcimiento", 3.8, "Cultura, arte, recreación y deporte", página 580, en el que se destaca el incremento que a nivel nacional ha tenido la activación física escolar, laboral, de delegaciones y municipios, derivado de la implantación de la estrategia nacional de activación física Actívate, Vive Mejor, que tiene como propósito masificar, en coordinación con las diversas instancias del gobierno federal, estatal y municipal, la práctica regular y sistemática de actividades físicas, deportivas y recreativas entre la pobla-

ción, con la finalidad de generar hábitos saludables que mejoren la calidad de vida y contribuyan a desarrollar con igualdad de oportunidades la cultura física en el país, y que se detalla en la tabla siguiente:

- **Estrategia Nacional de Activación Física Actíivate, Vive Mejor**

- Esta estrategia tiene como **propósito** masificar, en coordinación con las diversas instancias del Gobierno Federal, estatal y municipal, la práctica regular y sistemática de actividades físicas, deportivas y recreativas entre la población, con la finalidad de generar hábitos saludables que mejoren la calidad de vida y contribuyan a desarrollar con igualdad de oportunidades la cultura física en el país.

**AVANCES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE ACTIVACIÓN FÍSICA, 2007-2012**

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>1/</sup>
<b>Activación física escolar</b>						
Alumnos en activación física escolar (Millones)		5.2	6.7	11.3	15.6	20.0
<b>Activación física laboral<sup>2/</sup></b>		120,356	153,270	2,920,934	2,462,254	3,500,000
<b>Activación física para todos</b>						
Espacios activos			194,000	237,740	663,975	700,000
Ferias de la activación física (Población mensual)		70,000	180,000	220,000	468,619	500,000
Carminata Nacional por la Salud <sup>3/</sup>	104,996	118,609	143,812	169,015	513,269	1,028,200
Día Mundial de la Actividad Física <sup>4/</sup>	89,000	72,310	4,307,124	3,528,086	15,192,335	16,485,307
Día del Desafío	4,587,230	4,985,632	6,310,586	10,230,763	15,525,474	16,000,000
Promotores de activación física <sup>5/</sup>				54,333	114,303	120,000
Delegación y municipio activo				18	113	153

<sup>1/</sup> Corresponden a las metas establecidas y reportadas al primer semestre por la Dirección de Activación Física y Recreación.

<sup>2/</sup> El incremento sustantivo de 2009 a 2010 se debe a la participación del Instituto del Deporte de los Trabajadores (INDET) a través de sus áreas estatales sindicales.

<sup>3/</sup> El crecimiento registrado en 2011 y 2012 obedece a la convocatoria con el sector escolar y el sector salud.

<sup>4/</sup> Los aumentos tan significativos que se observaron de 2008 a 2009 y de 2010 a 2011 es debido a la participación del sector escolar en las actividades realizadas.

<sup>5/</sup> Promotores activos voluntarios (empleados, maestros de educación física, maestros de grupo, directivos o padres de familia) previamente capacitados, los cuales imparten rutinas de actividad física a la población en general.

FUENTE: Información reportada a través de los Institutos, Consejos y/o Comisiones Estatales del Deporte, así como las áreas de educación física de los estados,

En el mismo informe, página 588, la estrategia “Propiciar el desarrollo de infraestructura deportiva y aprovechar espacios públicos abiertos para la construcción de canchas deportivas como medio eficaz para promover la práctica de los deportes. Impulso a la construcción, remodelación, rehabilitación, ampliación, adecuación y equipamiento de instalaciones deportivas”, se da cuenta que para 2012 se programó una inversión total por 3 mil 204 millones de pesos, con la siguiente distribución:

- **Infraestructura Deportiva Estatal.** Se comprometieron 708 millones de pesos, 100 por ciento del total programado, para la ejecución de 64 acciones de obra. De conformidad con el calendario de ministraciones, a agosto se han transferido recursos por 472.8 millones de pesos para los proyectos presentados por las 19 entidades federativas beneficiadas; la diferencia se ministrará en la fecha calendario que corresponda a lo convenido.

- **Infraestructura deportiva municipal.** En relación con los recursos por 2 mil 496.9 millones de pesos referidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2012, de 545 municipios, que fueron beneficiados, se

aprobaron los respectivos proyectos para 431 ayuntamientos, los que ya suscribieron los convenios correspondientes, lo que da un importe total de 2 mil 133.1 millones de pesos de recursos comprometidos. Con base en el calendario de ministraciones, se han transferido a agosto mil 225.2 millones de pesos; la diferencia se ministrará con base en la programación convenida por 907.9 millones de pesos.

De forma particular, la citada estrategia se implementó a partir de la consideración de que en nuestro país, la infraestructura deportiva no corresponde al tamaño de nuestra población y por ello, el objetivo de ésta fue crear más espacios o mejorar los existentes y en especial, afrontar los compromisos de los Juegos Panamericanos de 2011, así como el plan para la celebración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución.

En este marco de acciones encaminadas a la atención y control de esta problemática de salud pública, el 31 de octubre de 2013 el Ejecutivo federal dio a conocer la nueva Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, integrada por tres pilares:



### 1. Salud pública

- Promoción de estilos de vida saludables; amplias campañas de educación; monitoreo permanente de las enfermedades no transmisibles, así como implantación de acciones preventivas.

- La reforma educativa aprobada, faculta a la Secretaría de Educación Pública, a fin de que en las escuelas haya alimentos sanos y nutritivos para los niños.

- La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, la Conade, junto con agrupaciones de la sociedad civil, está impulsando acciones para que la población tenga una mayor actividad física.

- La Secretaría de Salud establecerá un “observatorio” que genere información, para una adecuada toma de decisiones en contra de la obesidad y la diabetes.

### 2. Atención médica oportuna

- Identificación de personas con factores de riesgo, o con diagnóstico previo, para que tengan acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud, privilegiando siempre la prevención.

- El centro de atención del paciente diabético detectará las primeras señales de sobrepeso para actuar proactivamente, con intervenciones médicas oportunas; modelo de atención que se replicará en otras instituciones del sistema nacional de salud.

### 3. Regulación sanitaria y política fiscal en favor de la salud

- A propuesta del Ejecutivo, se gravarán las bebidas azucaradas, y, por iniciativa de los diputados, respaldada ayer por los senadores, se gravarán también los alimentos no básicos con alta densidad calórica.

- Se creará un sello de “calidad nutricional”, para los productores que así lo soliciten y cumplan con los altos estándares nutricionales. Éste será un incentivo adicional, para que la industria reformule sus productos o genere más opciones saludables.

Como se observa, los logros hasta hoy alcanzados son innegables, la orientación estratégica para disminuir la problemática de salud pública como el sobrepeso y la obesidad, mejorar la calidad de vida de la población y posicionar a nuestro país en las competencias de alto rendimiento a nivel regional y mundial puede constatarse; aunque en este marco, es necesario reconocer que aún hay pendientes que el Congreso de la Unión, no puede seguir postergando.

De manera particular, en materia de infraestructura física deportiva, la Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCFD), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, en el capítulo I, “De la Infraestructura”, en los artículos 90 a 98, considera de interés público

la **construcción, remodelación, ampliación, adecuación, mantenimiento y recuperación de las instalaciones** que permitan atender adecuadamente las demandas que requiera el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, promoviendo para este fin, la participación de los sectores social y privado en el territorio nacional.

Específicamente, los artículos 91, 93 y 96 de la LGCFD prevén:

Artículo 91. La **planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte sean financiadas con recursos provenientes del erario público**, deberán realizarse tomando en cuenta

1. Las especificaciones técnicas de los deportes y actividades que se proyecta desarrollar, considerando la opinión de la Asociación Deportiva Nacional que corresponda; y

2. Los requerimientos de construcción y seguridad determinados en la Norma Oficial Mexicana correspondiente, que para tal efecto expida la dependencia en la materia, para el uso normal de las mismas por parte de personas con alguna discapacidad física, garantizando en todo momento que se favorezca su utilización multifuncional, teniendo en cuenta las diferentes disciplinas deportivas, la máxima disponibilidad de horario y los distintos niveles de práctica de los ciudadanos. Estas instalaciones deberán ser puestas a disposición de la comunidad para su uso público.

El artículo 93 reconoce a la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade), como **la instancia que coordinará** con la Secretaría de Educación Pública, los estados, el Distrito Federal, los municipios y los sectores social y privado el adecuado **mantenimiento, conservación y uso óptimo** de las instalaciones de cultura física y deporte y emitirá para ellos los lineamientos correspondientes.

El artículo 96 prevé que **las instalaciones** destinadas a la activación física, la cultura física, el deporte y en las que se celebren eventos o espectáculos deportivos **deberán proyectarse, construirse, operarse y administrarse en el marco de la normatividad aplicable, a fin de procurar la integridad y seguridad de los asistentes y participantes**, privilegiando la sana y pacífica convivencia, de manera que impidan o limiten al máximo las posibles manifestaciones de violencia y discriminación y cualquier otra conducta antisocial.

De los citados artículos de la LGCFD, se advierte la ausencia de criterios de calidad, sustentabilidad y pertinencia contenido en la norma oficial mexicana correspondiente a la planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte. Asimismo, la diversidad de criterios de calidad, funcionalidad, sustentabilidad y pertinencia en la construcción, remodelación ampliación, adecuación, mantenimiento y conservación de las instalaciones deportivas en cada uno de las entidades federativas.

Por lo anterior se propone reformar el artículo 91 de la Ley General de Cultura Física y Deporte con objeto de garantizar que en la planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte financiadas con recursos provenientes del erario se incorporen requisitos de calidad, sustentabilidad y pertinencia.

### Argumentos

Adicionalmente a lo citado, en el portal de la Conade, <http://www.conade.gob.mx/>, relativa la normateca interna que tiene como objetivo asegurar la difusión oportuna de la normatividad que regula la organización y la operación de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, en ninguna de las citadas disposiciones se encuentran las relativas a las normas oficiales mexicanas sobre los requerimientos de construcción y seguridad, instalaciones deportivas y criterios requeridos en materia de instalaciones deportivo-recreativas, deportivas, del deporte en la rehabilitación y activación física deportiva.

Lo anterior se confirma con la solicitud de información número 1113100018010, en la que durante la octava sesión extraordinaria del comité de información, llevada a cabo el 2 de septiembre de 2010, la Subdirección General del Deporte ratificó “la inexistencia de las normas oficiales sobre instalaciones deportivas; ordenando este comité a emitir la resolución correspondiente declarando la inexistencia de información referente a **las normas oficiales mexicanas sobre instalaciones deportivas al que hace alusión el Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte en el artículo 50 y si hay una regulación o en su caso reglamento sobre el uso y manejo de las instalaciones deportivas**; de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 de su reglamento. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, solicitud de información 1113100018010, resolución número SDG/ UE/ RE013/ 2010”.

De los planteamientos expuestos, los pendientes en la agenda de la materia y la última reforma constitucional al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 12 de octubre de 2011, surge la necesidad de proponer la incorporación de requisitos de calidad, sustentabilidad y pertinencia en la planeación y construcción de infraestructura física deportiva.

En este marco es oportuno retomar la visión del documento de trabajo: *México 2030 proyecto de gran visión*, eje 3, “Igualdad de oportunidades, cultura física y deporte”: “México es país líder con un desarrollo integral de la cultura física y deporte en la que se encuentran involucrados el sector público y privado, alineados y trabajando en conjunto; creando un medio ambiente en el que la población cuente con el hábito de la actividad física y el deporte, así como la infraestructura adecuada que permita su práctica sistematizada, que genere salud, desarrollo del deporte y líderes en la sociedad” y para hacer realidad esta visión es necesario partir de la consideración que la expansión de la infraestructura de calidad en el ámbito público es uno de nuestros principales desafíos como nación en desarrollo.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional reconocemos que el fortalecimiento de una política integral en materia de cultura física y deporte es un imperativo del Estado mexicano a partir de la entrada en vigor de la última reforma al artículo 4o. constitucional citada y por ello, se considera urgente incorporar al marco regulatorio de la materia, requisitos de calidad, sustentabilidad y pertinencia en la planeación y construcción de las instalaciones destinadas al cumplimiento del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

Es importante no perder de vista que los requisitos mencionados deberán definirse por la Conade desde el punto de vista de la promoción, fomento y estímulo a la cultura física y la práctica del deporte, previstos en artículo constitucional aludido, con la finalidad de garantizar a todas las mexicanas y mexicanos que los materiales como los equipos que se utilicen en cada obra son los adecuados a partir de su integración en la Norma Oficial Mexicana correspondiente.

Por lo anterior se propone reformar el artículo 91 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, con objeto de garantizar que en la planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte financiadas con recursos provenientes del erario público se incorporen requisitos de calidad, sustentabilidad y pertinencia, que deberán estar contenidos en la norma oficial mexicana correspondiente. Lo

anterior, en el marco del ejercicio responsable del gasto y atención adecuada para el desarrollo de la cultura física y el deporte.

Convencido de la necesidad de consolidar una política de Estado en materia de cultura física y deporte, que garantice la calidad de vida de nuestros habitantes en el actual contexto político democrático y que coadyuven a contrarrestar la problemática de salud pública como el sobrepeso y la obesidad, la presente iniciativa tiene la intención de contribuir a los mencionados fines.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional 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 55, fracción II, 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 91 de la Ley General de Cultura Física y Deporte**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 91 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

**Artículo 91.** La planificación y construcción de instalaciones de cultura física y deporte financiadas con recursos provenientes del erario público, deberán realizarse tomando en cuenta las especificaciones técnicas de los deportes y actividades que se proyecta desarrollar considerando la opinión de la asociación deportiva nacional que corresponda, así como los requerimientos de construcción, seguridad, **criterios de calidad, sustentabilidad y pertinencia** determinados en la norma oficial mexicana correspondiente, que para tal efecto expida la dependencia en la materia, para el uso normal de las mismas por parte de personas con alguna discapacidad física, garantizando en todo momento que se favorezca su utilización multifuncional, teniendo en cuenta las diferentes disciplinas deportivas, la máxima disponibilidad de horario y los distintos niveles de práctica de los ciudadanos. Estas instalaciones deberán ser puestas a disposición de la comunidad para su uso público.

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte contará con 180 días naturales para emitir la norma oficial mexicana correspondiente.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Fernando Alejandro Larrazábal Bretón y Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas)»

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

---

## LEY AGRARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 39 de la Ley Agraria, a cargo del diputado Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, por Chiapas en la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 39 de la Ley Agraria, con la adición de un tercer párrafo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Ley Agraria establece que los núcleos agrarios deben regirse en lo interno con varios órganos, como son

1. **Asamblea.**
2. **Órganos de representación y vigilancia:**
  - **Comisariado ejidal o de bienes comunales; y**
  - **Consejo de vigilancia.**

De conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 23 de la Ley Agraria, corresponde a la asamblea, como órgano supremo del ejido, realizar la elección y remoción de los integrantes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia. Asimismo, los artículos 24, 39, párrafo segundo, y 40 de ese ordenamiento señalan los procedimientos para convocar a éstas de acuerdo con las condiciones que se presenten en cada uno de los núcleos agrarios.

Por otra parte, los artículos 37, 38 y 39, párrafo primero, de la misma ley señalan el procedimiento para la elección de órganos de representación, condiciones que deberán cubrir los miembros del comisariado y consejo de vigilancia para ocupar estos cargos y su duración en ellos.

**La asamblea** es la instancia donde participan todos los ejidatarios y se toman las decisiones referentes al núcleo agrario. El ejercicio democrático se refleja a través de las decisiones tomadas por los ejidatarios en asamblea, lo que da origen a la convivencia pacífica, armónica y en consecuencia se fortalece al ejido o a la comunidad.

**El comisariado ejidal o de bienes comunales** es el órgano encargado de ejecutar y hacer cumplir los acuerdos tomados por la asamblea, de ejercer la representación legal del núcleo ante instituciones judiciales, administrativas o particulares, así como de la gestión administrativa del ejido o la comunidad. Está integrado por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes.

El **consejo de vigilancia** está integrado por un presidente, dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y es el órgano encargado de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a la legislación agraria, a los acuerdos de asamblea y a lo que establece su reglamento interno o estatuto comunal; apoya las tareas del comisariado; previene cualquier tipo de desvío de fondos, y vela por la integridad del patrimonio del ejido.

Contar con un órgano de representación ejidal legítimo le da validez a los actos de gestión que se realizan entre núcleos agrarios, ante tribunales agrarios y judiciales, instancias del gobierno o particulares y da transparencia a las actividades del núcleo agrario. La falta de representación legítima del ejido impide celebrar actos válidos en su nombre, posibles de impugnar en cualquier momento.

Sin embargo, la legislación vigente no nos señala quien debiera seguir siendo mandante de la asamblea cuando ya se han elegido nuevos órganos de representación y estos fueran impugnados.

Lo anterior genera que no exista un órgano legítimo de control y pueden violarse los derechos del ejido y sus integrantes y tomar decisiones el comisariado en contra de los integrantes de la asamblea.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se adiciona un tercer párrafo en el artículo 39 de la Ley Agraria, para regular quién deberá seguir siendo mandante de la asamblea en caso de impugnación de los órganos de representación electos de los núcleos agrarios, en los términos siguientes:

#### Artículo 39. ...

...

**En caso de impugnación de los órganos de representación y vigilancia electos, los mismos seguirán ejerciendo sus funciones hasta que se resuelva dicha impugnación, a menos que la asamblea resuelva otra cosa.**

### 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 11 de marzo de 2014.— Diputados: Juan Jesús Aquino Calvo y Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

### LEY GENERAL PARA PREVENIR Y ATENDER LA OBESIDAD Y EL SOBREPESO

---

«Iniciativa que expide la Ley General para prevenir y atender la Obesidad y el Sobrepeso, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

El proponente, Mario Alberto Dávila Delgado, y los suscritos Isaías Cortés Berumen, Blanca Jiménez Castillo, Raquel Jiménez Cerrillo, Marcelina Orta Coronado, Leslie Pantoja Hernández, Ernesto Alfonso Robledo Leal, Beatriz Zavala Peniche, Carmen Lucía Pérez Camarena, Cinthya Noemi Valladarez Couoh, Eufrosina Cruz Mendoza, José

Luis Oliveros Usabiaga, Margarita Licea González, María Concepción Ramírez Díez, Tania Margarita Morgan Navarrete, Víctor Rafael González Manríquez, Humberto Armando Prieto Herrera, diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional e integrantes de la LXII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 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, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa por la que se expide la Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y Sobrepeso, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Organización Mundial de la Salud, define la obesidad y sobrepeso como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, utilizando el índice de masa corporal (IMC) para de una manera medible definirlos, correspondiendo el sobrepeso a un índice de masa corporal (IMC) igual o mayor de 25 y la obesidad igual o mayor de 30.1

El índice de masa corporal (IMC) es el resultado de dividir el peso en kilogramos entre la talla al cuadrado en centímetros.

Fórmula de índice de masa corporal

$IMC = \frac{\text{Peso}}{\text{Talla}^2}$

IMC=peso en kilogramos/la talla en metros cuadrados.

Talla x talla en m<sup>2</sup>

IMC

### Clasificación

18 Desnutrición.

18 a 24.9 Normal.

25 a 29,9 sobrepeso.

30 ó más obesidad.

La obesidad es una enfermedad crónica de origen multifactorial, prevenible que se caracteriza por acumulación excesiva de grasa o hipertrofia general del tejido adiposo en el cuerpo; es decir cuando la reserva natural de energía de los humanos almacenada en forma de grasa corporal se incrementa hasta un punto donde se asocia con numerosas complicaciones como ciertas condiciones de salud o enfermedades y un incremento de la mortalidad. El sobrepeso y la obesidad son el quinto factor principal de riesgo de defunción en el mundo. Cada año fallecen por lo menos 2,8 millones de personas adultas como consecuencia del sobrepeso o la obesidad.<sup>3</sup>

Según el origen de la obesidad, ésta se clasifica en los siguientes tipos:

**1. Obesidad exógena:** La obesidad debida a una alimentación excesiva.

**2. Obesidad endógena:** La que tiene por causa alteraciones metabólicas. Dentro de las cuales se encuentra la obesidad endocrina cuando está provocada por disfunción de alguna glándula endocrina, como la tiroides (obesidad hipotiroidea) o por deficiencia de hormonas sexuales como es el caso de la obesidad gonadal.<sup>3</sup>

Según la Organización Mundial de la Salud, el sobrepeso y la obesidad originan 44 por ciento de la carga de diabetes, 23 por ciento de la carga de cardiopatías isquémicas y entre 7 y 41 por ciento de la carga de algunos cánceres son atribuibles al sobrepeso y la obesidad.<sup>8</sup>

En la presente iniciativa se presentan algunas estimaciones mundiales de la Organización Mundial de la Salud (OMS), correspondientes a 2008, mil 400 millones de adultos de 20 y más años tenían obesidad y sobrepeso, de estos, 500 millones tenían obesidad y 900 millones tenían sobrepeso. 1 de cada 10 personas en el mundo tiene obesidad y 2 tienen sobrepeso.

Según la OMS es importante resaltar que en 2010, alrededor de 40 millones de niños menores de cinco años de edad tenían sobrepeso. Si bien el sobrepeso y la obesidad tiempo atrás eran considerados un problema propio de los países de ingresos altos, actualmente ambos trastornos están aumentando en los países de ingresos bajos y medianos, en particular en los entornos urbanos. En los países en desarrollo están viviendo cerca de 35 millones de niños con sobrepeso, mientras que en los países desarrollados esa cifra es de 8 millones.

En el plano mundial, el sobrepeso y la obesidad están relacionados con un mayor número de defunciones que la insuficiencia ponderal. Por ejemplo, 65 por ciento de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad se cobran más vidas que la insuficiencia ponderal (estos países incluyen a todos los de ingresos altos y la mayoría de los de ingresos medianos).<sup>8</sup>

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas. En el mundo se ha producido un aumento en la ingesta de alimentos hipercalóricos que son ricos en grasa, sal y azúcares pero pobres en vitaminas, minerales y otros micronutrientes, y un descenso en la actividad física como resultado de la naturaleza cada vez más sedentaria de muchas formas de trabajo, de los nuevos modos de desplazamiento y de una creciente urbanización.<sup>8</sup>

A menudo los cambios en los hábitos de alimentación y actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y a la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; educación; agricultura, transporte, planeamiento urbano, medio ambiente, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos.<sup>8</sup>

La obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. El problema es mundial y está afectando progresivamente a muchos países de bajos y medianos ingresos, sobre todo en el medio urbano. La prevalencia ha aumentado a un ritmo alarmante.<sup>7</sup>

Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de padecer a edades tempranas enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades conexas son en gran medida prevenibles. Por consiguiente hay que dar una gran prioridad a la prevención de la obesidad infantil.<sup>7</sup>

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad infantiles es el desequilibrio entre la ingesta calórica y el gasto calórico. El aumento mundial del sobrepeso y la obesidad infantiles es atribuible a varios factores, tales como:

El cambio dietético mundial hacia un aumento de la ingesta de alimentos hipercalóricos con abundantes grasas y azúcares, pero con escasas vitaminas, minerales y otros micronutrientes saludables.<sup>7</sup>

La tendencia a la disminución de la actividad física debido al aumento de la naturaleza sedentaria de muchas actividades recreativas, el cambio de los medios de transporte y la creciente urbanización.<sup>7</sup>

La OMS reconoce que la prevalencia creciente de la obesidad infantil se debe a cambios sociales. La obesidad infantil se asocia fundamentalmente a la dieta malsana y a la escasa actividad física, pero no está relacionada únicamente con el comportamiento del niño, sino también, cada vez más con el desarrollo social y económico y las políticas en materia de agricultura, transportes, planificación urbana, medio ambiente, educación y procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos.<sup>7</sup>

El problema es social y por consiguiente requiere un enfoque poblacional, multisectorial, multidisciplinario y adaptado a las circunstancias culturales.<sup>7</sup>

La obesidad infantil se asocia con una mayor probabilidad de obesidad, muerte prematura y discapacidad en la edad adulta. Pero además de estos mayores riesgos futuros, los niños obesos sufren dificultad respiratoria, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedad cardiovascular, resistencia a la insulina y efectos psicológicos.<sup>8</sup>

Consecuencias comunes del sobrepeso y la obesidad para la salud

Un IMC elevado es un importante factor de riesgo de enfermedades no transmisibles, como:

Las enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatía y accidente cerebrovascular), que en 2008 fueron la causa principal de defunción, la diabetes, los trastornos del aparato locomotor (en especial la osteoartritis, una enfermedad degenerativa de las articulaciones muy discapacitante), y las enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatía y accidente cerebrovascular), y algunos cánceres (del endometrio, la mama y el colon).<sup>8</sup>

El riesgo de contraer estas enfermedades no transmisibles crece con el aumento del IMC.

En México la diabetes mellitus es la principal causa de muerte, se estima que 90 por ciento de los casos de *diabetes mellitus* tipo 2 son atribuibles al sobrepeso y la obesidad. Otras enfermedades crónicas no trasmisibles relacionadas son la hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coro-

na, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, y los cánceres de mama, esófago, colon, endometrio y riñón, entre otras<sup>5</sup>

Afrontar una doble carga de morbilidad

Muchos países de ingresos bajos y medianos actualmente están afrontando una “doble carga” de morbilidad.<sup>8</sup>

Mientras continúan lidiando con los problemas de las enfermedades infecciosas y la desnutrición, estos países están experimentando un aumento brusco en los factores de riesgo de contraer enfermedades no transmisibles como la obesidad y el sobrepeso, en particular en los entornos urbanos.<sup>8</sup>

No es raro encontrar la desnutrición y la obesidad coexistiendo en un mismo país, una misma comunidad y un mismo hogar.<sup>8</sup>

En los países de ingresos bajos y medianos, los niños son más propensos a recibir una nutrición prenatal, del lactante y del niño pequeño insuficiente. Al mismo tiempo, están expuestos a alimentos hipercalóricos ricos en grasa, azúcar y sal y pobres en micronutrientes, que suelen ser poco costosos. Estos hábitos alimentarios, juntamente con una escasa actividad física, tienen como resultado un crecimiento brusco de la obesidad infantil, al tiempo que los problemas de la desnutrición continúan sin resolver.)<sup>8</sup>

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, el sobrepeso y la obesidad, así como sus enfermedades no transmisibles asociadas, son en gran parte prevenibles. Para apoyar a las personas en el proceso de realizar elecciones, de modo que la opción más sencilla sea la más saludable en materia de alimentos y actividad física periódica, y en consecuencia prevenir la obesidad, son fundamentales unas comunidades y unos entornos favorables.<sup>8</sup>

En el plano individual, las personas pueden, limitar la ingesta energética procedente de la cantidad de grasa total; aumentar el consumo de frutas y verduras, así como de legumbres, cereales integrales y frutos secos; limitar la ingesta de azúcares; realizar una actividad física periódica, y lograr un equilibrio energético y un peso normal.<sup>8</sup>

La responsabilidad individual solamente puede tener pleno efecto cuando las personas tienen acceso a un modo de vida saludable. Por consiguiente, en el plano social es importante:

Dar apoyo a las personas en el cumplimiento de las recomendaciones mencionadas más arriba, mediante un compromiso político sostenido y la colaboración de las múltiples partes interesadas públicas y privadas, y lograr que la actividad física periódica y los hábitos alimentarios más saludables sean económicamente accesibles para todos, en particular las personas más pobres.<sup>8</sup>

La industria alimentaria puede desempeñar una función importante en la promoción de una alimentación saludable, reduciendo el contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos elaborados; asegurando que todos los consumidores puedan acceder física y económicamente a unos alimentos sanos y nutritivos; poner en práctica una comercialización responsable, y asegurar la disponibilidad de alimentos sanos y apoyar la práctica de una actividad física periódica en el lugar de trabajo.<sup>8</sup>

Adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud en 2004, la estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud expone las medidas necesarias para apoyar una alimentación saludable y una actividad física periódica. La estrategia exhorta a todas las partes interesadas a adoptar medidas en los planos mundial, regional y local para mejorar los regímenes de alimentación y actividad física entre la población.<sup>8</sup>

La OMS ha establecido el *Plan de acción 2008-2013 de la estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles* con miras a ayudar a los millones de personas que ya están afectados por estas enfermedades que duran toda la vida a afrontarlas y prevenir las complicaciones secundarias. El plan de acción se basa en el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco y la estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud, y proporciona una hoja de ruta para establecer y fortalecer iniciativas de vigilancia, prevención y tratamiento de las enfermedades no transmisibles.<sup>8</sup>

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2012, el sobrepeso y la obesidad afectan a 7 de cada 10 adultos mexicanos. La prevalencia combinada de sobrepeso u obesidad es de 73 por ciento para las mujeres y 69.4 por ciento para los hombres de edad adulta. Los niños en edad escolar (ambos sexos), de 5 a 11 años, presentaron una prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en 2012 de 34.4 por ciento, 19.8 por ciento para sobrepeso y 14.6 por ciento para obesidad. El 35 por ciento de los adolescentes de entre 12 y 19 años presentan sobrepeso u obesidad. Uno de cada cinco adolescentes tie-

ne sobrepeso y uno de cada diez presenta obesidad. La prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en adolescentes fue de alrededor de 35.8 por ciento para el sexo femenino y 34.1 por ciento en el sexo masculino. En menores de cinco años ha aumentado entre 1988 y 2012, pasando de 7.8 a 9.7 por ciento, respectivamente. El principal aumento de la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se observa en la región norte del país, con 12 por ciento. La Ciudad de México tuvo 39.9 por ciento de sobrepeso y 33.9 por ciento de obesidad y la zona sur de México presentó 39.6 por ciento de sobrepeso y 31.6 por ciento de obesidad. La región norte del país tuvo una prevalencia de sobrepeso del 35.9 por ciento y de obesidad del 37.2 por ciento.<sup>6</sup>

La experiencia demuestra que una correcta alimentación previene los problemas de sobrepeso y obesidad.<sup>2</sup>

La obesidad se puede prevenir y tratar buscando el equilibrio en la ingesta de calorías con una dieta balanceada teniendo en cuenta los aportes calóricos de los alimentos. Se sabe que cada 250 gramos de grasa equivalen a 2250 calorías, y cada gramo de grasa equivale a 9 kilocalorías. Si existe un exceso de grasa corporal, se debe calcular la energía (medida en calorías) que representan y disminuirla en la ingesta alimentaria durante un período adecuado.<sup>3</sup>

Un método se basa en estimar el aporte de energía de la dieta (energía de metabolización) a partir de su contenido en macronutrientes (y de etanol, en el caso de incluir bebidas alcohólicas). Esta energía de metabolización se calcula a partir de los factores de Atwater, que solo son válidos para la dieta y no para alimentos particulares. Estos factores se recogen en la tabla siguiente:

**Nutriente / compuesto    Energía (kilocalorías/g).**

Grasa	9,0
Alcohol	7,0
Proteína	4,0
Carbohidrato	4,0 <sup>3</sup>

Así, una dieta diaria que aporte un total de 100,6 gramos (g) de proteínas, 93,0 g de grasa y 215,5 g de carbohidratos, proporcionará una energía de aproximadamente, 2101 kilocalorías/g.

En cuanto a alimentos, en la tabla siguiente se recogen algunos factores de Atwater que permiten estimar la energía que aportarían tras su metabolización:

Factores de Atwater para alimentos seleccionados			
alimento	Proteína (kcal/g)	Grasa (kcal/g)	Carbohidrato (kcal/g).
huevo	4,36	9,02	3,68
carne / pescado	4,27	9,02	*
leche / lácteos	4,27	8,79	3,87
fruta	3,36	8,37	3,60
arroz	3,82	8,37	4,12
soja	3,47	8,37	4,07

También se puede conocer la energía que aportarían los alimentos a través de un dispositivo denominado “bomba calorimétrica”. Con este sistema se calculan los valores de energía que habitualmente se recogen en la mayoría de las tablas de composición de alimentos. En la tabla siguiente se reflejan algunos ejemplos:

Producto	Energía (kcal).
Leche entera (un vaso)	156
Yogur entero (124 g)	69
Manzana (una pieza mediana)	77
Taza de té con dos cucharaditas de azúcar	67 <sup>3</sup>

El sobrepeso estrictamente es el aumento del peso corporal por encima de un patrón dado en relación con la talla. Un exceso de peso no siempre indica un exceso de grasa (obesidad), así ésta sea la causa más común, ya que puede ser resultado de exceso de masa ósea, músculo (hipertrofia muscular)<sup>3</sup>

Debido al sobrepeso y obesidad, la actual generación de niños corre el riesgo de presentar infartos o enfermedades vasculares cerebrales a la edad de 20 o 30 años. En México, entre 20 y 50 por ciento de los pequeños ya tienen alteraciones en el metabolismo de los carbohidratos como hiperinsulinismo, intolerancia a la glucosa, glucosa alterada de ayuno o diabetes; dislipidemias (elevación de colesterol y triglicéridos en sangre), e hipertensión arterial, que implican alto riesgo cardiovascular.<sup>4</sup>

El exceso de peso también desencadena hígado graso, litiasis vesicular, alteraciones ortopédicas, asma, apnea del sueño, ciertos tipos de cáncer, depresión, ansiedad y mala calidad de vida.<sup>4</sup>

Si se desarrolla la diabetes tipo 2 –la más grave expresión de las alteraciones en el metabolismo de los carbohidratos–, en un lapso de 10 a 20 años presentarán insuficiencia renal, amaurosis (pérdida de la vista por daño en la retina) y neuropatías (lesiones en las vías nerviosas), causantes de amputaciones.<sup>4</sup>

En la actualidad, gran parte de los casos nuevos de diabetes infantil corresponden a ese tipo, cuando antes sólo representaba el dos por ciento; “en lugar de manifestarse a los 40 años de edad, ya se observa hasta en pequeños de ocho”.<sup>4</sup>

Con el paso del tiempo, la obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o explica el agotamiento.<sup>4</sup>

El impacto será grave porque en los jóvenes de 20 a 30 años de edad se podría presentar incapacidad que afecte su ámbito laboral.<sup>4</sup>

Además, a nivel nacional se tendrá que destinar mayor presupuesto para enfrentar este tipo de padecimientos; “lamentablemente, el país no cuenta con las condiciones necesarias para enfrentar esta situación a futuro”.<sup>4</sup>

En México, hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.<sup>5</sup>

La OMS recomienda que los niños sean alimentados exclusivamente al seno materno durante los primeros seis meses de vida. La evidencia científica demuestra que recibir alimentación del pecho materno disminuye el riesgo de sobrepeso y obesidad en la edad adulta y que las mujeres que dan esa alimentación tienen menor riesgo de desarrollar obesidad posterior al embarazo. Sin embargo, en México la lactancia materna exclusiva es practicada por un porcentaje sumamente bajo de madres. Muchas mujeres inician la alimentación complementaria a edades tempranas y sin la orientación alimentaria correcta para iniciar la ablactación en el momento adecuado ni con los alimentos y bebidas no alcohólicas adecuadas, incluyendo aquellas que favorecen la habituación a los sabores dulces, con su potencial contribución a la obesidad infantil.<sup>5</sup>

En la presente iniciativa se retoman aspectos de la de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, suscrita por los diputados Alejandra López Noriega, Isaías Cortés Berumen y José Enrique Reina Lizárraga, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el 18 de diciembre de 2012 y dictaminada en sentido negativo el 29 de abril de 2013, tales como el Consejo Nacional para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, así como las medidas de seguridad y Sanciones, es por ello que considero importante rescatar estos apartados de tal iniciativa, a efecto de lograr un beneficio para la salud de los mexicanos.

Durante las últimas décadas, la urbanización y los cambios socioeconómicos ocurridos en México han contribuido a una marcada disminución en la actividad física, tanto en el entorno laboral como en el recreativo.<sup>5</sup>

En México, sólo 35 por ciento de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 5,7. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad) tan sólo 40 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que entre hombres.<sup>5</sup>

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física –como parques y jardines– explica parcialmente la situación descrita, especialmente para grupos vulnerables como mujeres, ancianos y niños. De hecho, hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños mexicanos para realizar actividades físicas.<sup>5</sup>

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas de la Ciudad de México, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a sólo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios. Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.<sup>5</sup>

El número de horas dedicadas al deporte es inferior a la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), las

instalaciones son inadecuadas y falta el equipo necesario. Asimismo, las clases de educación física son deficientes y los maestros insuficientes.<sup>5</sup>

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutrimental de sus productos.<sup>5</sup>

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.<sup>5</sup>

Las secretarías del gobierno federal que pueden contribuir a estos objetivos son las de Salud, Economía, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias como Cofepris, IMSS, ISSSTE, Profeco, Conade, DIF e Inmujeres. Asimismo deberán participar organizaciones no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, así como la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no cuenta con la suficiente información nutrimental en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal, ha conllevado a que México se convierta en el primer lugar de obesidad infantil. Asimismo se considera que se debe regular y modificar el etiquetado en los alimentos y bebidas a fin de saber cuántas calorías se consumen.

Hoy en día, México ocupa el segundo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica

costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobre<sup>5</sup>

El costo directo estimado que representa la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad (enfermedades cardiovasculares, cerebro-vasculares, hipertensión, algunos cánceres, atención de *diabetes mellitus* tipo 2) se incrementó en 61 por ciento en el periodo 2000-2008 (valor presente), al pasar de 26 mil 283 millones de pesos a por lo menos 42 mil 246 millones de pesos<sup>5</sup>

Para 2017 se estima que dicho gasto alcance los 77 mil 919 millones.

El costo para 2008 representó 33.2 por ciento del gasto público federal en servicios de salud a la persona, presupuestado en ese ejercicio fiscal.

El costo indirecto por la pérdida de productividad por muerte prematura atribuible al sobrepeso y la obesidad ha aumentado de 9 mil 146 millones de pesos en el 2000 (valor presente) a 25 mil 99 millones de pesos en 2008. Esto implica una tasa de crecimiento promedio anual de 13.51 por ciento.<sup>5</sup>

Tan sólo en 2008 este costo indirecto afectó a 45 mil 504 familias, las cuales probablemente enfrentarán una situación de gastos catastróficos y empobrecimiento por motivos de salud. Se estima que para 2017 este costo indirecto alcanzará 72 mil 951 millones (en pesos de 2008), con gastos catastróficos.<sup>5</sup>

El costo total del sobrepeso y la obesidad (suma del costo indirecto y directo) ha aumentado (en pesos de 2008) de 35 mil 429 millones de pesos en 2000 al estimado de 67 mil 345 millones de pesos en 2008.<sup>5</sup>

La proyección es que para 2017 el costo total ascienda a 150 mil 860 millones de pesos (figura 3).

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.

La alta prevalencia de sobrepeso y obesidad es similar en los quintiles de mayor y menor ingreso y en las comunidades más pobres o más afluentes del país.

Sin embargo, los sectores más desfavorecidos de la población enfrentan una carga por las enfermedades crónicas asociadas con la obesidad, las cuales son un gasto repetitivo y de por vida, que les genera una mayor vulnerabilidad al no poder sobrepasar la pobreza o a recaer en ella.<sup>5</sup>

El sobrepeso y la obesidad son causa de empobrecimiento porque disminuyen la productividad laboral y provoca gastos catastróficos en salud relacionados con enfermedades crónicas. Por ejemplo, actualmente 12 por ciento de la población que vive en pobreza tiene diabetes y 90 por ciento de esos casos se pueden atribuir a sobrepeso y obesidad.<sup>5</sup>

Es sumamente importante para el país la expedición de una Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y el Sobrepeso, que promueva amamantar a los neonatos; una dieta adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, educación sobre nutrición y salud desde la primaria; así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física.<sup>5</sup>

La presente iniciativa tiene como objetivo ser un ordenamiento jurídico con la finalidad de incidir en la prevención y control de la prevalencia de la obesidad y el sobrepeso en todo el territorio nacional, regular de manera integral su atención y prevención, así como también tomar las acciones necesarias procurantes para evitar su dispersión.

Con la expedición de esta ley general se busca presentar un Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de la Obesidad y Sobrepeso, en el cual se deberán establecer medidas para fomentar la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales, con especial atención en la niñez mexicana; con dicho programa se tiene como finalidad la disminución de enfermedades relacionadas con el exceso de obesidad y sobrepeso en la población y mortalidad asociadas a trastornos alimentarios. Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad y sobrepeso en México, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con la finalidad de tener un ordenamiento legal a nivel general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, siendo que es un grave problema de salud a nivel nacional.<sup>5</sup>

En atención a lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado Mario Alberto Dávila Delgado del Grupo Parlama-

rio del Partido Acción Nacional, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y el Sobrepeso**

**Artículo Único.** Se crea la Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y el Sobrepeso.

### **Ley General para Prevenir y Atender la Obesidad y el Sobrepeso**

#### **Título Primero**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, la cual tiene por objeto establecer los criterios legales para la acción gubernamental y del Sistema Nacional de Salud en materia de prevención y atención de la obesidad y el sobrepeso de la población mexicana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección de la salud.

**Artículo 2.** Para los fines de la presente ley, se entiende por:

I. Consejo: El Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional;

II. Obesidad: Enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo, la cual se determina cuando en las personas adultas existe un IMC igual o mayor a 30 kg/m<sup>2</sup> y en las personas adultas de estatura baja igual o mayor a 25 kg/m<sup>2</sup>;

III. Obesidad mórbida: Obesidad caracterizada por un índice de masa corporal, IMC, de 40.0, o mayor o de un IMC de 35.0, cuando la persona padezca al menos una enfermedad significativa o discapacidad severa y minusvalía a causa del exceso de peso;

IV. Promoción: Conjunto de acciones para crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su

participación en beneficio de la salud individual y colectiva;

V. Prevención: Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el sobrepeso y la obesidad, así como las situaciones de riesgo y limitar los daños asociados;

VI. Sobrepeso: Estado caracterizado por la existencia de un IMC igual o mayor a 25 kg/m<sup>2</sup> y menor a 29.9 kg/m<sup>2</sup> y en las personas adultas de estatura baja, igual o mayor a 23 kg/m<sup>2</sup> y menor a 25 kg/m<sup>2</sup>. En menores de 19 años, el sobrepeso se determina cuando el IMC se encuentra desde el percentil 85 y por debajo de la 95, de las tablas de edad y sexo de la OMS y,

VII. Tratamiento integral: Conjunto de acciones que se realizan a partir del estudio completo e individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad, incluye el tratamiento médico, nutricio, psicológico, régimen de actividad física y ejercicio; en su caso, quirúrgico, orientado a lograr un cambio en el estilo de vida y a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente.

VIII. Alimentos obesógenos: Compuestos químicos que pueden alterar la función normal del cuerpo y provocar la ganancia de peso en grasa.

**Artículo 3.** Corresponde a las autoridades sanitarias en coordinación con las autoridades educativas y laborales en los tres niveles de gobierno, la promoción de una alimentación sana basada en la lactancia materno infantil, la educación nutricional, garantizando el acceso a los alimentos más saludables y adecuados en el hogar, los centros escolares y de trabajo a fin de reducir los riesgos de que la población padezca sobrepeso u obesidad.

#### **Título Segundo**

#### **De la prevención de obesidad y sobrepeso**

#### **Capítulo Único**

#### **Educación nutricional en la casa, la escuela y el trabajo**

#### **Sección primera**

#### **De la actividad física y estilos de vida saludable**

**Artículo 4.** Las autoridades federales, estatales y municipales deberán promover y fomentar la educación nutricional con un enfoque adecuado para lograr el bienestar de la

familia y su integración en torno a los hábitos de vida saludable.

**Artículo 5.** Corresponde a la Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades educativas del país, la instrumentación de intervenciones en salud pública, tendientes a generar evidencias para el diseño de acciones de política pública de carácter preventivo en los centros educativos, enfocadas a la transformación del entorno de la población escolar de educación básica, media y media superior.

**Artículo 6.** Las autoridades federales, estatales y municipales de la salud, en coordinación con las del trabajo, promoverán en los centros laborales acciones en materia de educación nutricional y para una vida saludable de acuerdo con las actividades de cada rama productiva.

**Artículo 7.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del distrito federal, a favor de la población en general y ajustándose al ámbito territorial de su competencia:

I. Fomentar la actividad física con base en el diseño de rutinas realizables en el entorno físico de desarrollo de las actividades privadas inherentes al ser humano;

II. Diseñar esquemas dietéticos diarios ajustados a las costumbres alimenticias y cultura gastronómica de cada población;

IV. Establecer programas para lograr el autocuidado, tendientes a evitar el sobrepeso y de la obesidad.

**Artículo 8.** Será obligación de la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y los sindicatos la implementación de intervenciones en materia de salud laboral, para revertir los elementos constitutivos del ambiente obesogénico en los centros de trabajo.

**Artículo 9.** Los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal impulsarán la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada para la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la actividad física de todos los grupos de edad.

El objetivo de lo descrito en el párrafo anterior será que el mayor número posible de mexicanos, independientemente de su edad y de su posición socioeconómica, practique de

manera regular algún deporte o actividad física diariamente.

### **Sección Segunda** **Acción gubernamental para la erradicación** **de alimentos obesógenos de los** **hábitos alimenticios de la población**

**Artículo 10.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, realizar las acciones gubernamentales necesarias para revertir el desequilibrio en la oferta de productos cuyo consumo excesivo predispone a la obesidad y aquellos que propician la alimentación saludable de la población y que contribuyen a prevenir la obesidad.

**Artículo 11.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, garantizar el consumo de agua potable y adecuada para el consumo humano y el acceso a la misma garantizando por lo menos la instalación de bebederos públicos.

**Artículo 12.** Con el fin de proteger la salud pública, con relación a los riesgos inherentes al sobrepeso y a la obesidad, la Secretaría de Salud será competente para otorgar la autorización acerca de los componentes de los alimentos procesados y sus aditivos; a fin de garantizar que no se utilicen aquellos que contribuyan a la obesidad en los seres humanos.

**Artículo 13.** La Secretaría de Salud será competente para aprobar y realizar actos de verificación de la publicidad relacionada con las propiedades de los alimentos, que se ofertan al público en general y en particular aquella que se dirija a los menores de edad.

**Artículo 14.** La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas, las disposiciones reglamentarias y los lineamientos en materia de publicidad de los alimentos cuyo consumo pueda considerarse factor predisponente de la obesidad y el sobrepeso, asimismo respecto a su etiquetado.

La facultad descrita en el párrafo anterior, se ejercerá sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia confieran las leyes a las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública, de Economía, de Comunicaciones y Transportes y otras dependencias del Ejecutivo federal.

**Artículo 15.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y el Distrito Federal incentivar y promover la producción, el consumo y distribución de frutas, verduras y vegetales en cantidades recomendadas para evitar la obesidad y el sobrepeso.

### **Título Tercero**

#### **Atención de la obesidad y del sobrepeso**

### **Capítulo Primero**

#### **Del tratamiento integral de la obesidad y del sobrepeso y de la vigilancia epidemiológica**

**Artículo 16.** En todo el Sistema Nacional de Salud, se proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad, la atención médica, nutricia, psicológica, el establecimiento de un régimen de actividad física y ejercicio; en su caso, la intervención quirúrgica. La Secretaría de Salud se encargará de vigilancia en el cumplimiento del tratamiento integral, con base en las disposiciones reglamentarias y las normas oficiales mexicanas que al efecto emita.

**Artículo 17.** El Ejecutivo federal, los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, realizarán las acciones necesarias, en el ámbito de sus competencias para garantizar a la población en general el acceso a básculas gratuitas que les permitan conocer su peso.

**Artículo 18.** Las autoridades sanitarias difundirán entre la población la información acerca de los mecanismos para conocer y controlar su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Asimismo, para proporcionar a los padres de familia la información necesaria para conocer el estado ideal de peso y talla que deben poseer sus hijos y para diseñar estrategias para asegurarse que lo posean.

**Artículo 19.** A la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, les corresponde realizar las acciones administrativas necesarias, en el ámbito de su competencia para que en el sector público se garantice el acceso al tratamiento nutricional, farmacológico y quirúrgico contra el sobrepeso y la obesidad.

**Artículo 20.** La Secretaría de Salud se encargará de incorporar al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los indicadores relativos al registro de la información necesaria para conocer la situación y los efectos de la obesi-

dad y del sobrepeso, lo cual debe incluir su asociación con otras enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas.

### **Capítulo Segundo**

#### **Del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de la Obesidad y el Sobrepeso**

**Artículo 21.** La Secretaría de Salud deberá emitir un Programa Nacional de Prevención y Atención Integral de la Obesidad y el Sobrepeso, en el cual deberá contener por lo menos, las acciones para fomentar la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales, con especial atención en las niñas, niños y adolescentes; así como la atención integral de los problemas de obesidad y sobrepeso por las autoridades federales, estatales y municipales, en los términos que establece la presente ley. En su elaboración se tomará en cuenta la participación ciudadana.

### **Capítulo Tercero**

#### **Del Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional**

**Artículo 22.** El Consejo sesionará por lo menos cada tres meses y estará integrado de la siguiente manera:

- a) El secretario de Salud federal quien lo presidirá;
- b) El secretario de Educación Pública federal, como miembro con voz y voto;
- c) Titulares de los servicios de salud estatales como miembros con voz y voto;
- d) Presidente del Consejo Coordinador Empresarial Nacional, como vocal;
- e) El comisionado federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, como vocal;
- f) El director del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, como vocal,
- g) Presidentes nacionales de las principales empresas productoras de alimentos, como invitados del Consejo, y
- h) 3 ciudadanos designados por el Consejo de Salubridad General.

**Artículo 23.** Corresponde al consejo el diseño y coordinación de acciones sociales para la promoción y la prevención contra el sobrepeso y la obesidad en todo el país, las que deberá instrumentar y evaluar con el apoyo de las secretarías de estado federales y de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

**Artículo 24.** El consejo, en coordinación con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, promoverá que las acciones contra el sobrepeso y la obesidad no generen discriminación ni estigmatización de las personas afectadas por la obesidad o sobrepeso.

**Artículo 25.** El consejo se encargará de monitorear los conocimientos, actitudes y prácticas de riesgo de las personas que padecen sobrepeso u obesidad a fin de crear estrategias de reversión de dichas prácticas y actitudes para toda la población.

**Artículo 26.** El consejo coordinará y normará las acciones de los consejos estatales para la coordinación de la acción social para la promoción y prevención contra el sobrepeso y la obesidad poblacional.

**Artículo 27.** El consejo apoyará en las acciones de promoción, en caso que el Ejecutivo federal declare la acción extraordinaria en materia de obesidad.

**Artículo 28.** El consejo promoverá y apoyará las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención de los problemas de obesidad y sobrepeso; para tal efecto estará facultado para firmar acuerdos en este sentido.

**Artículo 29.** Para la creación de una estrategia de intervención socio-sanitaria, el consejo estará facultado para gestionar recursos en forma de donaciones para el impulso de intervenciones comunitarias en materia de promoción, apoyo y desarrollo de programas de nutrición, educación física y deportes para la población que padece de sobrepeso u obesidad, así como, para el tratamiento quirúrgico y rehabilitación de las personas con obesidad mórbida.

**Artículo 30.** El consejo se encargará de organizar la entrega del premio nacional a la empresa líder en la transformación de la industria de la alimentación a favor del combate a la obesidad y el sobrepeso y al premio nacional a la sociedad civil en materia de investigación nutricional contra la obesidad. Asimismo se encargará de establecer un sistema de estímulos a la sociedad civil en materia de combate a la obesidad y el sobrepeso.

**Artículo 31.** El monto de los premios y estímulos, así como las reglas de operación, y los elementos de la convocatoria deberán ser definidos por el consejo.

## Título Cuarto

### Capítulo Único Medidas de seguridad y sanciones

**Artículo 32.** La Ley General de Salud será de aplicación supletoria al presente ordenamiento, por lo tanto se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población.

Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.

**Artículo 33.** Se sancionará con una multa de 500 hasta doce mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la instrumentación de acciones sociales que tiendan a desvirtuar o generar el incumplimiento doloso de los acuerdos generados a través del consejo con base en la presente ley.

## Transitorios

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

**Segundo.** La Secretaría de Salud contará con 90 días para convocar a sesión ordinaria al Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, y con 180 días para emitir el reglamento interior del mismo, ambos plazos se contarán a partir del día siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto.

**Tercero.** El monto de los premios y estímulos contemplados en la presente ley deberán considerarse por el Ejecutivo federal en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía anualmente a la Cámara de Diputados.

## Notas:

1. Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/topics/obesity/es/>.

2. Unicef. <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>.
3. Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Obesidad>.
4. UNAM. [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010\\_519.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010_519.html).
5. Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad.
6. Encuesta Nacional de Salud, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública en México, [http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSA-NUT2012\\_Nutricion.pdf](http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSA-NUT2012_Nutricion.pdf).
7. Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/es/index.html>
8. Organización Mundial de la Salud.

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Mario Alberto Dávila Delgado, Isaías Cortés Berumen, Blanca Jiménez Castillo, Raquel Jiménez Cerrillo, Marcelina Orta Coronado, Leslie Pantoja Hernández, Ernesto Alfonso Robledo Leal, Beatriz Zavala Peniche, Eufrosina Cruz Mendoza, Margarita Licea González, María Concepción Ramírez Díez, Tania Margarita Morgan Navarrete, Víctor Rafael González Manríquez, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

#### LEY MINERA

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Minera, a cargo del diputado Arturo de la Rosa Escalante, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Arturo de la Rosa Escalante, diputado federal a la LXII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 6o. del Reglamento de la Cámara de Diputa-

dos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones en materia ambiental y de turismo sustentable de la Ley Minera, al tenor de la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

Las legisladoras y legisladores de Acción Nacional, por levantada convicción, origen y destino, creemos que las soluciones justas que debemos proponer ante los problemas surgidos de la realidad histórica deben ser racionales y con mira integral.

De este modo, a cada conflicto derivado de una actividad económica le encontramos sus aristas principales a fin que, una vez diseccionado, podamos elaborar propuestas legislativas congruentes y serias para alcanzar una vida mejor y más digna para todas las personas.

De acuerdo con lo anterior, el suscrito, a sabiendas que toda propuesta de reforma o adición a la Ley Minera, en lo sucesivo “La Ley”, exige un análisis de la complejidad del tema, hace suya la preocupación por la cuestión ambiental y de turismo sustentable respecto de un problema de contaminación por minería que se ha venido generando en Baja California Sur pero que, de igual manera, ocurre en todas las entidades con actividad minera.

Como fue difundido ampliamente en la prensa local<sup>1</sup> y nacional,<sup>2</sup> en 2011 fue cancelado por la Semarnat un proyecto minero llamado La Concordia por afectar los ecosistemas del estado. Se trataba, entonces, de un Gobierno Federal capaz de escuchar y rectificar; muy al estilo y vocación de Acción Nacional.

Para este caso específico, el proyecto, iniciado en 2009, preveía el uso diario de 16 toneladas de cianuro para separar el oro de las rocas, lo que representaba el paso de cuatro camiones cada día por la ciudad de La Paz durante más de nueve años e implicaba cavar un cráter de 450 metros de profundidad y dos kilómetros de diámetro.

Se estimó entonces que, la trituración y las explosiones de piedras que contenían oro formarían una nube de polvo con partículas de arsénico que, de acuerdo con el Colegio de Ingenieros Civiles de Baja California Sur, se esparciría en un radio de 170 kilómetros, lo que contaminaría la flora y fauna, destruiría los cultivos orgánicos y pondría en riesgo la salud de la población.

Hay que decir que los empresarios del proyecto, canadienses, ofrecían 200 puestos de trabajo durante el tiempo que durare la extracción de oro, acabando a cambio con la agricultura orgánica de la zona que da trabajo a 10 mil personas. Además, la cercanía del mar y de la ciudad La Paz; la presencia abundante de flora y fauna más el hecho que el sitio signifique un lugar de captación de lluvia hacían el proyecto a todas luces insustentable.

¿Cuál es el mensaje? Que, en un estado con perfil altamente turístico, el poner en peligro la principal fuente de abasto de agua dulce de la entidad por los proyectos a cielo abierto para la extracción de oro a causa de lagunas normativas es una vergüenza para la península y para la nación entera.

La tentación de bordar sobre asuntos mineros en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) y en la Ley General de Turismo (LGT), aprovechando las figuras de las Áreas Naturales Protegidas y las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable, aunque grande y atractiva, después del más superficial análisis costo-beneficio, se desprende que no merece la pena.

Como primer ejemplo, de una primera lectura de lo que entiende la Fracción II del artículo 3º de la LGEEPA por Áreas Naturales Protegidas, se colige que, cualquiera limitación, por más bienintencionada que pareciere, a la actividad minera, resultaría ociosa. Define por tales el artículo y fracción en cuestión (el subrayado es nuestro):

Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, **en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano** o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.

Del mismo modo, la fracción XXI y última del artículo 3º de la LGT, reza (el subrayado es nuestro):

Zonas de desarrollo turístico sustentable: Aquellas **fracciones del territorio nacional**, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, **que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico**. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría.

¿Qué camino parece ser el más viable para establecer candados suficientes que eviten nuevos episodios en que la

tensión entre derechos afecte las actividades turísticas y cotidianas de las personas y sus generaciones futuras? La Ley Minera, en la actualidad, dispone, en la Fracción XVI de su artículo noveno, que el Servicio Geológico Mexicano forma parte del **Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas**, conforme al artículo 56 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento (el subrayado es nuestro).

Así las cosas, la solución que, a continuación planteamos, imbuje de una vocación de turismo sustentable a las disposiciones que la Ley Minera ya traía sobre medio ambiente desde 2005, haciendo una sinergia legislativa que puede ayudar más a conseguir una patria ordenada y generosa.

Dotar a la Secretaría de Economía para que participe con las dependencias competentes en la elaboración de normas oficiales mexicanas; obligar a los concesionarios a sujetarse a las mismas normas oficiales y a cuidar lo ambiental y lo turísticamente sustentable, permite una gama de posibilidades en la aplicación de la Ley Minera para controlar la actividad en miras de un México más limpio y atractivo a los turistas pero que no desincentive la inversión en la industria extractiva sino que la regule mejor. Nunca más un México en que la Concordia sea sólo un nombre.

En mérito de lo antes expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con el siguiente proyecto de proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones en materia ambiental y de turismo sustentable de la Ley Minera**

**Primero.** Se reforma la Fracción IV del artículo 7º de la Ley Minera, para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** Son atribuciones de la Secretaría:

I. a III. (...)

IV. Participar con las dependencias competentes en la elaboración de las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas relativas a la industria minero-metalúrgica en materia de higiene y seguridad en las minas, salud ocupacional, **desarrollo turístico sustentable** y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

(...)

**Segundo.** Se reforma la Fracción IV del artículo 27 de la Ley Minera, para quedar como sigue:

**Artículo 27.** Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I. a III. (...)

IV. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas, **de desarrollo turístico sustentable** y de equilibrio ecológico y protección al ambiente;

(...)

**Tercero.** Se reforma la fracción II del artículo 37 de la Ley Minera, para quedar como sigue:

**Artículo 37.** Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley están obligadas a:

I (...)

II. Sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad, **de desarrollo turístico sustentable** y del equilibrio ecológico y protección al ambiente;

(...)

**Cuarto.** Se reforma el artículo 39 de la Ley Minera, para quedar como sigue:

En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente, **el desarrollo turístico sustentable** y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia.

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 <http://www.tribunadeloscabos.com.mx/newpage/pdf/18012011-6959.PDF>

2 <http://www.jornada.unam.mx/2013/04/08/eco-j.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de marzo de 2014.— Diputados: Arturo de la Rosa Escalante, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

#### LEY MINERA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley Minera, a cargo del diputado Luis Miguel Ramírez Romero, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Luis Miguel Ramírez Romero, diputado 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 los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el párrafo primero del artículo 4o. de la Ley Minera para considerar las tierras raras, con apego a la siguiente

#### Exposición de Motivos

##### I. Introducción

La siguiente iniciativa planea la oportunidad de crear una fuerte actividad de desarrollo económico beneficiando a las economías asentadas en México mediante la incursión en la minería y la metalurgia de las tierras raras que recientemente ha alcanzado muy elevado valor económico debido al acelerado crecimiento mundial de las energías sustentables. Recientes estudios tecnológicos han elevado fuertemente la demanda de las tierras raras debido a sus excepcionales propiedades magnéticas y eléctricas. La incursión de México en el uso de energías sustentables como la eólica, el transporte automotriz eléctrico o híbrido, y las industrias electrónicas y de comunicaciones del tercer mile-

no depende de la disponibilidad de aleaciones magnéticas de tierras raras o lantánidos.

Las tierras raras tienen propiedades eléctricas y magnéticas excepcionales y múltiples usos, deberán considerarse como “minerales estratégicos” que deberán ser extraídos de los posibles yacimientos y procesados por empresas mexicanas. Las tierras raras tienen aplicaciones en electrónica y energías emergentes: generadores eólicos, automóviles eléctricos, teléfonos celulares, equipos de comunicación y superconductores. Típicamente un generador eléctrico eólico de 2 megavatios (MW) requiere 60 toneladas de material magnético de tierras raras como el neodimio y se requieren ahora millones de kilogramos de aleaciones magnéticas de tierras raras para la industria automotriz.

El crecimiento de energías sustentables ha creado una muy alta demanda de minerales de tierras raras debido a las políticas de fomento energético limpio de muchos países. Los precios de las tierras raras en los años recientes han tenido elevaciones de entre 200 y 600 por ciento según la escasez de cada mineral. China se ha consolidado como el primer país productor de minerales y aleaciones de tierras raras del mundo. En las últimas décadas el dominio de China ha crecido hasta alcanzar cerca de 97 por ciento de la producción mundial de tierras raras. Los precios de las tierras raras oscilan entre 50 mil y 5 millones de dólares la tonelada de mineral, colocando a las tierras raras entre los materiales más caros de la industria minera.

Impulsar la minería, la metalurgia extractiva y la metalurgia adaptativa de las tierras raras es una gran oportunidad económica para México, y un paso saludable en la dirección de proveernos de un mejor futuro energético. Los descubrimientos de nuevos yacimientos de tierras a nivel internacional se han dado notablemente en ubicaciones dentro de zonas volcánicas. Tanto en Norteamérica, Hawái, Nueva Zelandia, África, Afganistán y China los minerales de tierras raras son endémicos de zonas volcánicas. México tiene miles de cráteres en el eje volcánico y es concebible lanzar una iniciativa para medir el potencial mexicano de la minería y la metalurgia de las tierras raras.

La investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el campo de las tierras raras conlleva aspectos de creación de algoritmos y software de interpretación de señales gravimétricas, magnetométricas y radiométricas colectables mediante sensores en vuelos de helicópteros o aeronaves pequeñas. Este tipo de algoritmos no están disponibles comercialmente como en el caso de minerales comunes.

Por otro lado se requiere desarrollar tecnología para afinar los procesos de metalurgia extractiva de minerales que contengan tierras raras, para la metalización de los minerales y para la producción de aleaciones intermetálicas que caracterizan a los materiales de propiedades eléctricas y magnéticas excepcionales de los compuestos a partir de tierras raras.

México tiene una ubicación privilegiada para encabezar el esfuerzo nacional de investigación en tierras raras. Particularmente el Parque Científico y Tecnológico de Morelos tiene los recursos humanos, laboratorios, ingeniería, vinculación con las principales universidades y centros de investigación nacionales e incluso la cercanía al nuevo aeropuerto de donde podrían salir las aeronaves de exploración de tierras raras.

### Objetivos

- Crear conocimiento científico y tecnológico para apoyar la entrada de México en el uso de energías sustentables como la eólica, el transporte automotriz eléctrico o híbrido, las industrias electrónicas y de comunicaciones del tercer milenio que dependen de manera muy crítica de la disponibilidad de aleaciones magnéticas de tierras raras.
- Impulsar desarrollo económico regional para las poblaciones asentadas en el eje volcánico de México mediante la incursión en la minería y la metalurgia de las tierras raras que recientemente ha alcanzado muy elevado valor económico debido al acelerado crecimiento mundial de las energías sustentables.
- Por lo que se propone que la minería extractiva, sea a través de empresas mexicanas o con participación extranjera.
- La cual deberá ser extraída y procesada mediante la metalurgia extractiva en México, deberán ser industrializadas o transformadas, de materia prima o en magnetos de alta potencia o en cualquier otro producto actual o futuro, para su posterior uso en la fabricación de productos finales.

### Justificación y objeto social

Esta iniciativa tendrá como objeto social directo el conjunto de beneficios económicos, sociales y estratégicos que se manifestarán en los siguientes impactos:

- Oportunidades de crear una fuerte actividad de desarrollo económico para las poblaciones asentadas de México mediante la incursión en la minería y la metalurgia de las tierras raras que recientemente ha alcanzado muy elevado valor económico debido al acelerado crecimiento mundial de las energías sustentables.
- Aprovechar los recientes avances tecnológicos que han elevado fuertemente la demanda de las tierras raras debido a sus excepcionales propiedades magnéticas y eléctricas.
- Facilitar la incursión de México en el uso de energías sustentables como la eólica, el transporte automotriz eléctrico o híbrido, las industrias electrónicas y de comunicaciones del tercer milenio que dependen de manera muy crítica de la disponibilidad de aleaciones magnéticas de tierras raras.

## II. Propuesta

15 de los 17 elementos que componen las tierras raras provienen del grupo de los lantánidos. Se ubican en la sexta fila de la tabla periódica y sus números atómicos van de entre el 58 y 71. A los lantánidos, se suman el escandio (21) e itrio (39).

Son los usos de las llamadas “tierras raras” los que las hacen tan cotizadas y van desde su uso en reactores nucleares a tecnología láser, pasando por baterías, combustibles y filtradores de radiación.

Como dijimos, los elementos que forman las tierras raras o lantánidos son muy apetecidos, razón por la que tener yacimientos ricos en ellos es una gran ventaja para los países. China, es el país que concentra la mayor cantidad de toneladas de tierras raras extraídas, quedándose con 95 por ciento a nivel mundial. Bastante más atrás están Rusia e India, cada una con 2 por ciento. Cierran el listado de los cinco países más ricos en tierras raras Malasia y Brasil, cada uno con 0,5 y 0,3 por ciento respectivamente.

Dentro de las tierras raras, los elementos más cotizados son el itrio, neodimio, europio e iterbio. Considerados como más valiosos que el oro, hoy están escasos, ya que China, su mayor productor, bajó los niveles de extracción y exportación, como forma de evitar su agotamiento y, a la vez, minimizar los efectos que sus procesos provocan en el medio ambiente.

El que se contemple la inclusión de las tierras raras o lantánidos, un grupo de 17 elementos de propiedades químicas similares a los **minerales**, su utilidad particular radica en que reaccionan con otros elementos (como los metales básicos) para crear efectos que éstos no logran por sí solos. No son raros en realidad, incluso los más escasos existen en mucha mayor cantidad que el oro o el platino, y su distribución geográfica es más amplia, si el estado otorga concesiones a particulares para su aprovechamiento, y así obtener fuentes de empleo a demás de:

1. Crear tecnologías/algoritmos específicos para identificar sitios de alto potencial de anomalías geológicas asociadas con tierras raras mediante el análisis de la información geológica existente, información de campos mineros de tierras raras internacionales (casos históricos) y avances en la investigación geológica- geofísica, minera y metalúrgica.
2. Levantamiento geofísico aéreo muestral. Levantamiento radiométrico y magnético aéreo de carácter muestral en la región de México, con el objeto de detectar las anomalías radiométricas y magnéticas con posible asociación a tierras raras.
3. Innovar y/o adaptar tecnologías y procesos de minería y metalurgia extractiva de tierras raras. Prospección tecnológica de programas de minería y metalurgia extractiva de minerales típicos con contenidos de tierras raras.
4. Desarrollar rutinas de evaluación metalúrgica de minerales con tierras raras. Diseñar, innovar, adaptar y elaborar prácticas de beneficio y separación de concentrados mineros y producción de óxidos de tierras raras. Integrar algoritmos y metodologías de procesos de minería y metalurgia extractiva de minerales de tierras raras así como documentar, crear propiedad intelectual y difusión científica.
5. Innovar, mejorar y/o adaptar tecnologías y procesos de metalización de tierras raras, solidificación rápida de aleaciones intermetálicas, y conformado con compresión isostática caliente.
6. Toda declaración de propiedad debe seguir las indicaciones establecidas en las normas oficiales mexicanas especiales que existan al respecto o del reglamento correspondiente.

Por lo antes expuesto, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al inciso I, del artículo 4o. de la Ley Minera para quedar como sigue**

**Artículo 4.** Son minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos distintos de los componentes de los terrenos los siguientes:

I. Minerales o sustancias de los que se extraigan antimonio, arsénico, bario, berilio, bismuto, boro, bromo, cadmio, cesio, cobalto, cobre, cromo, escandio, estaño, estroncio, flúor, fósforo, galio, germanio, hafnio, hierro, indio, iridio, itrio, magnesio, manganeso, mercurio, molibdeno, niobio, níquel, oro, osmio, paladio, plata, platino, plomo, potasio, renio, rodio, rubidio, rutenio, selenio, sodio, talio, tantalio, telurio, titanio, tungsteno, vanadio, zinc, zirconio y yodo.

**Se entenderá por lantánidos o tierras raras los siguientes elementos: cerio, lantano, praseodimio, neodimio, prometio, samario, europico, gadolinio, terbio, disprosio, holmio, erbio, tulio, iterbio, lutecio, escandio o itrio.**

II. ...

II. Bis. ...

III. (Se deroga)

IV. ...

V. ...

VI.

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

...

**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 13 de marzo de 2014.— Diputados: Luis Miguel Ramírez Romero, Alberto Coronado Quintanilla, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

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

«Iniciativa que reforma los artículos 47 y 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Martha Lucía Mícher Camarena, del Grupo Parlamentario del PRD

Quienes suscriben, diputados Martha Lucía Mícher Camarena y Agustín Miguel Alonso Raya, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La importancia de crear la Unidad de Igualdad de Género responde al objetivo de incorporar progresivamente la perspectiva de género en todo el quehacer legislativo de la Cámara de Diputados para que sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres.

Para ello, la Comisión de Igualdad de Género logró que en el decreto de Presupuesto de Egresos 2014 el pasado 14 de noviembre, se autorizara en el anexo 12, Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, un monto total de 22 mil 341 millones 73 mil 683.00 pesos para nuevas acciones, entre las que destaca la creación de unidades de igualdad de género en diversas dependencias, entre ellas la Cámara de Diputados.

**Ramo 01 Poder Legislativo**

Programa Presupuestario	Unidad Responsable	Acción	Monto
Actividades derivadas del trabajo legislativo	Honorable Cámara de Diputados	Acciones para la igualdad entre mujeres y hombres	30,000,000
Actividades derivadas del trabajo legislativo	Honorable Cámara de Diputados	Instrumentación del programa de cultura institucional	3,000,000
Actividades derivadas del trabajo legislativo	Honorable Cámara de Senadores	Instrumentación del programa de cultura institucional	3,000,000

El interés de crear la unidad de igualdad de género radica también en la oportunidad que representa para establecer acciones y mecanismos que permitan reducir las resistencias internas que prevalecen en la política de trabajo y en la cultura institucional que perpetúan la discriminación, el trato desigual y el hostigamiento laboral y sexual que permea en las diversas áreas de trabajo.

A través de la unidad de igualdad de género se pretende encontrar un equilibrio en el trato y en el acceso a oportunidades entre mujeres y hombres, basado en sus capacidades y no en razón del género.

La presente iniciativa obedece también a los criterios internacionales<sup>1</sup> que se plantearon desde 1995 en la cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), que desde entonces reforzaba ya las nociones de institucionalización y de promoción de la perspectiva de género. En su Plataforma de Acción se reconoció que los gobiernos y otros agentes sociales, deben promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que antes de tomar las decisiones se analicen los efectos que éstas puedan tener sobre hombres y mujeres.

La Declaración de Beijing y su plataforma de acción, contemplaba ya entre sus objetivos la necesidad de crear o fortalecer mecanismos para el adelanto de la mujer así como la necesidad de Integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, para lo cual sugiere que los gobiernos han de adoptar entre otras las siguientes medidas:

Cabe destacar también que en 1979, con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), se señalaba que los Estados Partes debían tomar las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres en todas las esferas, particularmente en la política.

La relevancia de la CEDAW, señala la doctora Incháustegui, estriba en que “ha sido la base para la elaboración de reformas constitucionales y jurídicas, así como para la creación de instituciones encargadas de incorporar la perspectiva de género en las políticas del Estado”.<sup>2</sup>

Como refuerzo de la Convención, la recomendación general número 6 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>3</sup> exhorta a los Estados parte a instituir o fortalecer mecanismos, instituciones o procedimientos nacionales efectivos a nivel gubernamental, para asesorar sobre de las repercusiones que tendrán sobre la mujer las políticas gubernamentales; supervisar la situación general de la mujer y ayudar en la formulación de nuevas políticas y aplicar eficazmente estrategias y medidas encaminadas a eliminar la discriminación.

De igual manera, durante la novena Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, junio de 2004, Consenso de México, los gobiernos de los países participantes firmaron un compromiso por asegurar la plena incorporación de la perspectiva de género en todos los planes y programas de gobierno, con especial énfasis en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres,

Asimismo durante la décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Consenso de Quito 2007, las representantes de los mecanismos para el adelanto de las mujeres ratificaron su reconocimiento a la labor de los mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres “consistente en la formulación, el diseño y la gestión de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres al más alto nivel de los Estados de la región y, a la vez, conscientes de que los Estados son quienes deben asumir los retos que demanda la garantía de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes de la región”

Por otro lado el diagnóstico sobre los derechos humanos en México, presentado en 2003 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recomienda fortalecer los mecanismos públicos (institutos, comisiones, secretarías, coordinaciones) responsables de promover la equidad de género y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y trato, y el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación activa en el país.

En el ámbito nacional la institucionalización de la perspectiva de género tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4 reconoce la igualdad entre el varón y la mujer ante la ley y prohíbe expresamente en el artículo 1, toda discriminación motivada por razones de género. Esta igualdad jurídica formal debe traducirse en la institucionalización de la perspectiva de género en el estado mexicano y en la búsqueda de la igualdad sustantiva.

Adicionalmente, deben tenerse presente la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,<sup>4</sup> que contiene la noción de transversalidad, y que describe como:

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

VII. Transversalidad. Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas;

Y en también prevé mecanismos para su institucionalización:

Artículo 9. La federación, a través de la Secretaría que corresponda según la materia de que se trate, o de las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la coparticipación del Instituto Nacional de las Mujeres, a fin de:

I. Fortalecer sus funciones y atribuciones en materia de igualdad;

II. Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública nacional;

III. Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública nacional;

La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)<sup>5</sup> establece que entre las atribuciones del Inmujeres se encuentra la de establecer vínculos de colaboración con ambas del honorable Congreso de la Unión, para impulsar ac-

ciones legislativas que garanticen el acceso equitativo y no discriminatorio al desarrollo, y la tutela de sus derechos humanos.

Respecto a los programas que se refieren concretamente a la obligación de implementar unidades de género en la administración pública, destacan:

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que establece en su eje rector 3 relativo a la igualdad de oportunidades que la igualdad entre mujeres y hombres, que es “una tarea prioritaria del Estado mexicano, el promover acciones para fomentar una vida sin violencia ni discriminación, así como una auténtica cultura de la igualdad”.

Por otro lado, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Pro Igualdad) tiene entre sus objetivos el de incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional, teniendo como una línea de acción, la creación y fortalecimiento de las Unidades de Género para el monitoreo de las acciones y programas para la igualdad.

De conformidad con lo expuesto y trasladando ese orden de ideas al ámbito legislativo, podemos decir que la iniciativa atiende al imperativo ético de asumir el adelanto de las mujeres como una política institucional de la Cámara de Diputados y transformarla en lo que se conoce como parlamento sensible al género, que es “aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas. El término “género” designa los atributos vinculados socialmente al hecho de ser hombre y mujer y a las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños. Estos atributos y relaciones han sido determinados socialmente y se adquieren mediante socialización. El concepto de género incluye también las expectativas sobre las características, aptitudes y probables conductas tanto de hombres como de mujeres, y cuando se aplica al análisis social, revela funciones determinadas socialmente. Sexo y género no son términos equivalentes. Mientras que sexo se refiere a las diferencias biológicas, género guarda relación con las diferencias sociales, que pueden modificarse, ya que la identidad, las funciones y las relaciones de género vienen determinadas por la sociedad. Una conclusión clara de ese estudio fue que las mujeres son, en su abrumadora mayoría, los motores del cambio en términos de igualdad de gé-

nero en los parlamentos, y que quizás ha llegado el momento de depositar parte de la responsabilidad de ese cambio en los parlamentos en su conjunto.”<sup>6</sup>

Países como Costa Rica han fomentado esta experiencia sensible al género conformando una unidad técnica de género con una estructura organizacional, moderna y funcional para la incorporación de la perspectiva de género en todos los procesos de la Asamblea Legislativa.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la necesidad y pertinencia de crear una unidad para la igualdad de género, en la Cámara de Diputados, la cual deberá contar con estructura y presupuesto propios, así como con infraestructura y recursos específicos para su operación, y tener funciones de autoridad en el círculo de la más alta dirección. Es necesario que éste en la estructura administrativa, en el Reglamento de la Cámara de Diputados, y en el manual general de organización de la Cámara de Diputados.

La unidad para la igualdad de género deberá coordinarse con áreas estratégicas como son: Recursos Humanos, Planeación, Programación y Presupuesto, así como áreas sustantivas y operativas de la Cámara de Diputados.

Entre las principales atribuciones de la unidad para la igualdad de género, se encuentra la de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional y el quehacer legislativo.

Por otro lado, es indispensable que la titular tenga nivel de dirección general y poder de decisión, a fin de asegurar las funciones de una adecuada coordinación directiva. Entre los requisitos que debe contar la titular es indispensable:

- Ser ciudadana mexicana por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos;
- No estar inhabilitada legalmente para ocupar cargos en el servicio público o sujeto a procedimiento administrativo por responsabilidades;
- Haber cumplido 30 años de edad;
- Acreditar licenciatura (título y cédula profesional) en áreas sociales
- Acreditar maestría (título) en derechos humanos o en estudios de género

– Acreditar por lo menos diez años de experiencia en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género,

– Conocimientos de derecho parlamentario es deseable.

En virtud de lo antes expuesto, se eleva a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona el numeral 3 del artículo 47, y se adiciona el numeral 2 del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 47.

1. ...

2. ...

#### **3. La Cámara tendrá una Unidad para la Igualdad del Género.**

Artículo 55.

1. ...

**2. La Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional y el quehacer legislativo, con las siguientes funciones:**

**I. Proponer e instrumentar acciones orientadas a la igualdad sustantiva en la Cámara de Diputados;**

**II. Planificar, verificar y dar seguimiento a la incorporación transversal de la perspectiva de género en el trabajo parlamentario;**

**III. Diseñar un código de ética institucional que facilite y promueva ambientes libres de acoso laboral, así como acoso y hostigamiento sexual, así mismo, deberá apoyarse a quienes sufran cualquier otra forma de violencia;**

**IV. Diseñar e implementar una política laboral que favorezca la compatibilidad entre vida familiar y profesional y familia, así como de corresponsabilidad familiar;**

**V. Coadyuvar en el seguimiento de la aplicación de los recursos etiquetados en el anexo 12 de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**VI. Coordinar la elaboración de publicaciones y contenidos editoriales que consoliden el proceso de institucionalización e implementación de la perspectiva de género;**

**VII. Desarrollar e implementar herramientas metodológicas, procesos y procedimientos para monitorear y evaluar las acciones realizadas en materia de igualdad;**

**VIII. Organizar y coordinar la formación y especialización del personal de todos los niveles en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.**

**IX. Proponer modificaciones a la normatividad interna y a las estructuras organizacionales que aseguren la incorporación de la perspectiva de género;**

**X. Desarrollar estrategias para promover el avance progresivo de la igualdad de género en la Cámara de Diputados;**

**XI. Impulsar y consolidar la producción y sistematización de información con perspectiva de género; y**

**XII. Atender, orientar y canalizar las quejas por violación internas a los derechos humanos de las mujeres.**

**La Unidad estará a cargo de una directora general nombrada en los términos que establezca el Estatuto del Servicio de Carrera y contará con el personal suficiente para su eficaz desempeño, así como con la infraestructura adecuada para su funcionamiento.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Gabriela Márdero Jiménez .Institucionalización y promoción de la perspectiva de género. CEAMEG

2 Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde; “La transversalidad del género en el aparato público

mexicano: Reflexiones desde la experiencia”; en *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*. Compendio. Cámara de Diputados, honorable Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2006.

3 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

4 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de agosto del 2006.

5 Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de enero del 2001.

6 Definiciones tomadas de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas , el PNUD y la Unesco, según figuran citadas en la publicación del PNUD Quick Entry Points to Women’s Empowerment and Gender Equality in Democratic Governance Clusters, Nueva York, 2007, y de la UIP, Igualdad en la Política. Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos, Ginebra 2008

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2014.— Diputados: Martha Lucía Mícher Camarena, Agustín Miguel Alonso Raya, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.**

---

#### LEY DE COORDINACION FISCAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal

El suscrito, Ernesto Núñez Aguilar, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de Mé-

xico, y las diputadas y los diputados abajo firmantes de la Comisión de Desarrollo Municipal e integrantes de diversos grupos parlamentarios, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia representación municipal en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

En materia fiscal el municipio en México tiene grandes e históricos rezagos. Las deficiencias se encuentran en el propio diseño institucional y constitucional del ayuntamiento, así como de su concordancia con el sistema jurídico mexicano. Una forma de saberlo, sin necesidad de profundizar demasiado en el tema, es al poner atención de la participación directa de las autoridades municipales en la toma de decisiones fundamentales de la política tributaria del país.

No obstante de la importancia del municipio en México y al tenor con el que se ha elevado: como base del sistema federal y consecuentemente del sistema jurídico mexicano, no se cuenta con un diseño, desde la perspectiva propia del federalismo fiscal, que permita a las autoridades municipales estar incluidas en las altas esferas decisionales de las políticas públicas de México, no solo en el ámbito tributario, sino en temas relevantes de política económica e interna, entre otras.

Un ejemplo de ello, es precisamente la participación de los ayuntamientos en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, así como en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Junta de Coordinación Fiscal y en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; instancias que tienen participación en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como se establece en la ley de la materia. Cito:<sup>1</sup>

**Artículo 16.** El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

Derivado de ello, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se compone además, por ocho grupos zonales; dos comités de vigilancia: el de sistema de participaciones y el de aportaciones y otros recursos descentralizados; seis grupos más de actividades específicas, tales como: a) ingresos, b) recaudación, c) auditoría fiscal federal y comercio exterior, d) jurídico, e) de gasto, contabilidad y transparencia; y e) de deuda y empréstitos.<sup>2</sup>

El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones cuenta además, con tres subcomités, uno de vigilancia, uno de ingresos y otros del Instituto Nacional de Geografía e Informática, así como una instancia de a la información. El Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior cuanta también con un subgrupo de comercio exterior. Por su parte el Grupo de Deuda y Empréstitos tiene a su cargo un subgrupo de pensiones.

A pesar de la longeva y necesaria estructura para en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por su compleja e importante tarea, los municipios no forman parte de ella, ni tienen participación directa de autoridades fiscales, en las instancias de mayor decisión de la política fiscal mexicana, aun cuando ese orden de gobierno también es parte fundamental de las políticas tributarias nacionales y sus impactos.

Con lo anterior, no se pretende señalar que el municipio sea excluido del Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal, pues la misma ley en la materia en diversas disposiciones aplicables prevé su inclusión, a través de convenios en los que adquiere obligaciones tributarias que efectivamente tienen impacto en la población del territorio del ayuntamiento y su aplicación o resultados de los deberes convenidos que también impactan en la hacienda pública federal y estatal.

Tampoco se intenta desconocer la voluntad de las entidades federativas y el propio gobierno federal para sacar adelante la situación por la que atraviesan los gobiernos de los

municipios; o que haya desinterés por el desarrollo para mejorar la calidad de vida de éstos en cada una de los Estados de la República Mexicana, o que se ignoren los exhortos de las autoridades municipales derivados de las circunstancias motivadas por el endeudamiento y falta de incentivos fiscales y escasa recaudación tributaria.

De lo que se trata es de reconocer la importancia de la participación directa de las autoridades municipales en el diseño de la política fiscal, su desarrollo y vigilancia; de motivar, alentar y dejar claro que el ayuntamiento no es un apéndice de los Estados de la federación y aún menos del gobierno federal; que no se confunda la coordinación fiscal con la subordinación administrativa entre los distintos órdenes de gobierno; y que no se distorsionen los principios del federalismo en actos discursivos y protocolario de la cotidianidad política mexicana.

De lo que se trata, es de establecer los caminos para ponderar con la participación municipal, el control del ejercicio del poder político del Estado, del ejercicio del poder impositivo sobre las políticas fiscales nacionales sin detrimento de la capacidad decisional, creando estructuras estables y reflexivas que integren la voluntad los municipios y reduzcan la incertidumbre del desarrollo integral de éstos.

Al respecto, es importante tener presente que cuando se habla de temas tributarios en el contexto del federalismo, se hace alusión necesariamente a las distintas formas de descentralización en la toma de decisiones y al lugar que ocupan en ellas las diferentes entidades locales, entendiéndose por éstas, tanto los estados de la República Mexicana, el Distrito Federal como los ayuntamientos, todo ello de acuerdo a la esfera competencias que se establezca en el ordenamientos que correspondan.

A efecto de ello, se trata de realizar ejercicios permanentes de integración democrática, de aplicar con destreza y experiencia las premisas propias del federalismo que llevan contenidos hacia la descentralización territorial del poder y de las decisiones que impactan a los municipios en su diversidad comunitaria que los integran. A realizar en la práctica lo que la comunidad científica ha recomendado, hacer realidad los principios constitucionales del federalismo y la democracia.

Lo anterior no es contrario con las decisiones históricas fundamentales. Uno de los constitucionalistas mexicanos más importantes, Felipe Tena Ramírez, coincide en que es “el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el

origen democrático más puro”. Pues “bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental reducto de los pueblos” que a pesar de la mezquina participación de la voluntad general, quedaron como de elección popular los alcaldes ordinarios.

En el mismo sentido, el estudioso y autor de diversas obras de derecho constitucional argumenta que “cuando el artículo 115 proclama la libertad del municipio, reivindica como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático”.<sup>3</sup>

Es plausible reconocer que la importancia del municipio en el desarrollo del país, en las diferentes aristas de la vida institucional, tanto en lo político, social, cultural, como económico, pende de su inclusión en los diferentes procesos de creación, desarrollo y seguimientos de las políticas nacionales, su exclusión en las esferas del poder político del Estado no es concordante y armonioso, ni con su origen, ni con el constitucionalismo moderno, y aún menos con el orden de las sociedades democráticas.

Los espacios en el Estado mexicano de influencia municipal, son pocos y se podría decir ausentes, por ejemplo en la Cámara de Diputados, hasta fechas recientes en el inicio de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se constituyó la Comisión de Desarrollo Municipal, con carácter de ordinaria de acuerdo a las disposiciones legales aplicables. Logro no menor que se busca consolidarse con la participación de las autoridades municipales para influir en las decisiones de políticas fiscales desde el Poder Legislativo.

No obstante de reconocer los cambios logrados en materia municipal y de los principios federalistas que se enaltecen en los discursos protocolarios de la historia nacional, es necesario reconocer que en materia fiscal hace falta mucho por hacer en México, desde reconocer la necesidad de cambios en las potestades tributarias de manera sistemática en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones secundarias, como la necesidad de integrar a las autoridades municipales a los proceso formación y de cambio institucional.

La participación directa de las autoridades municipales, tanto en la Reunión Nacional de Autoridades Fiscales, como en la Comisión Permanente, la Junta de Coordinación Fiscal y por consecuencia en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), es pertinente

para desarrollo, vigilancia y mejoramiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo cual no es una ocurrencia también es una preocupación de instancias de investigación especializada en el municipio.

Un ejemplo de ello, se encuentra en las propuestas realizadas por la Red de Investigadores en Gobierno Locales Asociación Civil (Iglom) que en septiembre de 2013, durante el VIII Congreso Internacional. Los municipios mexicanos hoy: ¿Autonomía o Centralización?, recomendaron al gobierno de la república, al Congreso de la Unión, a los congresos estatales, a los gobernadores y a los ayuntamientos, entre otros planteamientos, lo siguiente:

I. ...

II. ...

**III. Democratizar el federalismo**, al incluir la representación activa de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones nacionales e intergubernamentales. Si bien es un avance la invitación a la Conferencia Nacional de municipios de México (Conamm) a la reunión permanente de funcionarios fiscales, consideramos que tanto la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) como la misma Conamm, deben participar con voz y voto en ese y otros sistemas nacionales, sin distinciones partidistas, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo.

IV. ...<sup>4</sup>

En el mismo sentido Conamm....

Lo anterior es fundamental en la medida en que los gobiernos municipales, a través de sus autoridades conjuntamente con el gobierno federal, los estados de la república y el Distrito Federal, contribuyan a buscar soluciones para algunos de los problemas más recurrentes en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre otros los analizados y enumerados por el Colegio de Contadores de México, que por considerarse de suma importancia se citan textualmente a continuación:<sup>5</sup>

a) **El SNCF ha reducido la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales.** Actualmente, las potestades tributarias de los gobiernos estatales se sustentan en bases tributarias reducidas y de bajo poder recaudatorio. La participación de las entidades federati-

vas en la administración de los impuestos federales de base amplia se limita a labores de fiscalización y control de obligaciones.

b) **Baja participación en la toma de decisiones de carácter federal.** La participación de los gobiernos de los estados y municipios, a través del SNCF, en el proceso de reformas y adiciones a las leyes fiscales federales es limitada ya que se reduce a simples recomendaciones al Ejecutivo federal por el conducto de la SHCP.

c) **La estructura actual del SNCF limita la responsabilidad fiscal en los estados.** El uso de las participaciones federales como un instrumento de redistribución sin duda ha beneficiado a las entidades federativas. Sin embargo, es necesario reconocer que el sistema de redistribución ha afectado la responsabilidad fiscal de estados y municipios, ya que modificó la asociación entre las fuentes de financiamiento y las posibilidades de gasto.

d) **El SNCF ha ignorado aspectos importantes de la gestión hacendaria.** Por sus antecedentes, el SNCF ha limitado sus acciones a la coordinación fiscal, un aspecto prioritario de la gestión hacendaria. La gestión hacendaria abarca una esfera de responsabilidades más amplia que incluye la asignación de responsabilidades de gasto entre los tres niveles de gobierno, la política de financiamiento, así como la coordinación fiscal.

e) **Relegación de los municipios en la coordinación hacendaria.** Otro aspecto importante de la gestión hacendaria es la coordinación en materia de ingreso y gasto con los ayuntamientos. En nuestro sistema federal, este nivel de gobierno presenta los mayores retos en materia hacendaria.

f) **Reglas claras para la política de endeudamiento de los gobiernos locales.** Es necesario que los gobiernos estatales garanticen la contratación y uso eficiente de la deuda pública local, a fin de evitar la existencia de incentivos perversos sobre la responsabilidad fiscal y control del gasto de los gobiernos locales.

A efecto de lo anterior, la convicción de justicia para la participación política de las mujeres debe establecerse en la legislación electoral federal, es el objetivo de la presente iniciativa con proyecto de decreto, es incentivar a los partidos políticos nacionales para que desde sus estatutos y declaración de principios disponer la paridad de género, y así con-

tar con candidatas y candidatos en igualdad de proporciones para dar paso al ejercicio de la voluntad popular y la decisión de los electores.

Ello contribuiría a crear una cultura política partidista en pro de la igualdad sustantiva o material de los derechos humanos de las mujeres desde los distintos ordenes de gobierno y fortalecería la calidad democrática en México.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo Único.** Se **reforman** el primer párrafo del artículo 16; el primer párrafo del artículo 17; se **adiciona** un párrafo segundo al artículo 17; se **reforma** la fracción I del artículo 20; se **adiciona** una fracción IV y se recorren los numerales IV y V del artículo 20; se **reforman** los numerales IV y VI del artículo 21, y el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario y **un representante alcalde o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas**, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

I. ....

II. ...

III. ...

IV. ...

**Artículo 17.** La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el secretario de Hacienda y Crédito Público, y por el titular del órgano hacendario de cada entidad y **un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas.**

**La reunión será presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.**

**Artículo 20.** La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

**I.** Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por ocho entidades y **un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas de acuerdo a las disposiciones reglamentarias aplicables.** Será presidida conjuntamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el subsecretario de Ingresos de dicha secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**II.** ...

**III.** ...

**IV.** Los representantes de cada una de las asociaciones serán alcaldes o, en su caso autoridades municipales en materia fiscal, que cada uno de ellos designe para efectos del cumplimiento del artículo 16 de la presente ley.

**V.** ...

**VI.** ...

**Artículo 21.** Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

**I.** ...

**II.** ...

**III.** ...

**IV.** Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta ley, su distribución entre las entidades, **los municipios** y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que de acuer-

do con esta ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades;

V. ...

**VI.** Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades, **así como las asociaciones de municipios legalmente constituidas.**

**Artículo 24.** La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades **y un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas** que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

**Artículos Transitorios**

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

**Notas:**

1 Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión [consulta: 14 de diciembre de 2013].

2 Organigrama del Sistema Nacional del Coordinación Fiscal 2012, actualizado al 30 de mayo de 2013, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, documento en PDF, dirección URL: <http://www.sncf.gob.mx/documents/pdf/organigrama.pdf>, [consulta: 14 de diciembre de 2013].

3 Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, cuatrigésima edición, 2011, página 147.

4 Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, “Carta Municipalista de Guadalajara”, VIII Congreso Internacional. “Los municipios mexicanos hoy: ¿Autonomía o Centralización?”, revista *Pueblos y Fronteras* digital, v.8, número 16, diciembre de 2013-mayo de 2014, páginas 356-358.

5 Colegio de Contadores, “Propuesta: Reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, Convención Nacional Hacendaria, en línea, documento en PDF, dirección URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/36.htm> [consulta: 15 de diciembre de 2013].

**ANEXO**

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>Artículo 16.-</b> El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:</p> <p>I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p> <p>II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).</p> <p>IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.</p>	<p><b>Artículo 16.-</b> El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <b>y</b> los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, <b>y un representante alcalde o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades Municipales legalmente constituidas,</b> participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:</p> <p>I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p> <p>II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p> <p>III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).</p> <p>IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.</p>
<p><b>Artículo 17.-</b> La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público</p>	<p><b>Artículo 17.-</b> La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito</p>

<p>y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.</p> <p>El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.</p>	<p>Público, y por el titular del órgano hacendario de cada entidad: <b>y un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades Municipales legalmente constituidas.</b></p> <p>La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.</p> <p>El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen.</p>
<p><b>Artículo 20.-</b> La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p><b>Artículo 20.-</b> La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I.- Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <b>y por ocho entidades: y un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las asociaciones nacionales de autoridades Municipales legalmente constituidas de acuerdo a las disposiciones reglamentarias aplicables.</b> Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la</p>

<p>II.- Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.</p> <p>III.- Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:</p> <p>GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.</p> <p>GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.</p> <p>GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.</p> <p>GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.</p> <p>GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.</p> <p>GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.</p> <p>GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.</p> <p>GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.</p> <p>IV.- Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su</p>	<p>Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>II.- Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.</p> <p>III.- Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:</p> <p>GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.</p> <p>GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.</p> <p>GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.</p> <p>GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.</p> <p>GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.</p> <p>GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.</p> <p>GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.</p> <p>GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.</p> <p><b>IV. Los representantes de cada una</b></p>
---	--

<p>encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.</p> <p>V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.</p>	<p><b>de las asociaciones serán alcaldes o, en su caso autoridades municipales en materia fiscal, que cada uno de ellos designe para efectos del cumplimiento del artículo 16 de la presente Ley.</b></p> <p><del>IV-</del> V.- Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.</p> <p><del>V-</del> VI.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.</p>
<p><b>Artículo 21.-</b> Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:</p> <p>I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.</p> <p>II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:</p> <p>I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.</p> <p>II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.</p>
<p>III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.</p> <p>IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;</p> <p>V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.</p> <p>VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.</p>	<p>III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.</p> <p>IV.- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades, <b>los Municipios</b> y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades;</p> <p>V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.</p> <p>VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades, <b>así como las asociaciones de Municipios legalmente constituidas.</b></p>
<p><b>Artículo 24.-</b> La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>	<p><b>Artículo 24.-</b> La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades y <b>un representante alcalde, o a quien él designe, de cada una las</b></p>
	<p><b>asociaciones nacionales de autoridades Municipales legalmente constituidas</b> que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>

México, Distrito Federal. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2014.— Diputados: Ernesto Núñez Aguilar, Enrique Alejandro Flores Flores, Víctor Rafael González Manríquez, Víctor Manuel Bautista López, Ramón Montalvo Hernández, Lorena Méndez Denis, Tomás Brito Lara, Jorge del Ángel Acosta, Josefina García Hernández, Noé Hernández González, Adriana Hernández Íñiguez, Verónica García Reyes, Teresa de Jesús Mojica Morga, Gabriela Medrano Galindo, Celia Isabel Gauna Ruiz de León, Gabriel Gómez Michel, David Pérez Tejada Padilla, Angelina Carreño Mijares, Carlos Octavio Castellanos Mijares (rúbricas).»

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

---

LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES - LEY DEL BANCO DE MEXICO

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y del Banco de México, a cargo del diputado Carlos Alberto García González, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, diputados federales Carlos Alberto García González y Alberto Coronado Quintanilla, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional correspondiente a la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley del Banco de México, para que las autoridades del Sistema Financiero Mexicano promuevan su competitividad, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los diputados del Partido Acción Nacional siempre hemos sido promotores de los cambios legislativos que promuevan el desarrollo y crecimiento económico del país, a través de la creación de oportunidades que incentiven la inversión productiva y el clima de negocios, que alienten la generación de empleos y de ingresos, alcanzando el bien común para los ciudadanos.

Es por ello, que aprobamos las Reformas Constitucionales en materia de telecomunicaciones, competencia económica, educativa, energética, transparencia y disciplina financiera de los estados y los municipios, sin duda, estos cambios permitirán mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

De igual manera, acompañamos la reforma financiera que emanó del Pacto por México, estas modificaciones al sistema financiero mexicano tuvieron el objetivo principal de aumentar el crédito a las empresas y a las personas con menores tasas de interés.<sup>1</sup> En Acción Nacional estamos convencidos que un sistema financiero estable, eficiente, competitivo e innovador contribuye a elevar el crecimiento económico sostenido y el bienestar de los ciudadanos y, para alcanzar dichos objetivos, es indispensable contar con una regulación y supervisión que salvaguarden la integridad del mismo sistema, protejan los intereses del público, pero que también promuevan su competitividad.

El sistema financiero realiza una función esencial en la economía del país; capta dinero de donde tienen excedentes y lo coloca donde no los hay, lo que beneficia tanto a los ahorradores como a los deudores, en razón de que los primeros obtienen una tasa de rendimiento por su ahorro, y a los segundos, obtienen los recursos suficientes para sus inversiones productivas o para adquirir bienes de consumo como una vivienda o un automóvil, por ejemplo. En la medida que este sistema sea eficiente y competitivo ambas partes obtendrán mayores y mejores resultados.

Es por lo anterior, que consideramos fundamental elevar y extender la competitividad del sistema financiero mexicano, que permita fomentar el ahorro y, al mismo tiempo, aumentar el crédito a las personas, a las empresas y al propio gobierno, para que se detonen las inversiones productivas y el consumo que generen crecimiento económico, creación de empleos y mayores ingresos para los ciudadanos.

Un eje de la reforma financiera fue precisamente fomentar la competencia del sistema financiero mexicano, sin embargo, para Acción Nacional también es imprescindible alentar su competitividad, a través del Estado y de sus autoridades financieras. No podemos omitir, que el Constituyente Permanente aprobó recientemente la enmienda a los artículos 25 y 26 de la Constitución, para que las políticas públicas del Estado y las leyes emanadas de este Congreso contengan el principio de la competitividad, entendido como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y

la generación de empleo.<sup>2</sup> De esta manera, el Estado mexicano tiene la obligación y el principio constitucional de orientar y promover todas sus políticas económicas hacia la competitividad del país y de sus empresas.

Derivado de lo anterior, es que en nuestra Agenda Legislativa nos propusimos presentar e impulsar aquellas reformas que promuevan una economía competitiva y en crecimiento, con empleos de calidad y oportunidades para todos.<sup>3</sup>

Por consiguiente, los diputados de Acción Nacional proponemos modificar los artículos 2 y 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que esa Comisión tenga entre sus facultades la de promover la competitividad del sistema financiero mexicano. De igual manera, proponemos reformar los artículos 2 y 24 de la Ley del Banco de México, para que el Banco Central tenga en su mandato no sólo promover el sano desarrollo del sistema financiero, sino también su competitividad.

Con esta reforma, le corresponderá al Estado Mexicano no sólo la supervisión y regulación del sistema financiero del país, sino también el fomento de su competitividad, atendiendo precisamente al principio Constitucional de ésta, con la finalidad de alcanzar las mejores condiciones posibles para la captación y colocación del dinero, que es esencial para que la economía funcione de manera eficiente y ordenada.

Así, las autoridades financieras deberán desplegar todas sus facultades para implementar aquellas medidas y acciones que procuren la competitividad del sistema en beneficio de los ciudadanos y de la propia economía nacional.

Por todo lo expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley del Banco de México, para que las autoridades del sistema financiero mexicano promuevan su competitividad**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 2 y el artículo 4, fracción XVII, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para quedar como sigue:

**Artículo 2.-** La Comisión tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades in-

tegrantes del sistema financiero mexicano que esta Ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así? como **de promover la competitividad** y el sano desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

...

**Artículo 4.** Corresponde a la comisión:

I. a la XXVI. ...

**XXVII. Promover la competitividad y el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;**

XXVIII. a la XXXVIII. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 2 y el artículo 24 de la Ley del Banco de México, para quedar como siguen:

**Artículo 2o.** El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco **promover la competitividad** y el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

**Artículo 24.** El Banco de México podrá expedir disposiciones en términos de la presente Ley, solamente cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, **la competitividad** y el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculten al Banco a expedir en las materias ahí señaladas. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

...

...

...

...

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Presentación de la iniciativa de reforma financiera.

[http://hacienda.gob.mx/Biblioteca\\_noticias\\_home/reforma\\_financiera\\_08052013.pdf](http://hacienda.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/reforma_financiera_08052013.pdf)

2 Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013)

3 Agenda Legislativa del Grupo Parlamentario del PAN.

<http://www.diputadospan.mx/conoce-nuestra-agenda-legislativa/>

México, Distrito Federal. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2014.— Diputados: Carlos Alberto García González, Alberto Coronado Quintanilla (rúbricas).»

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

---

## LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE

---

«Iniciativa que reforma los artículos 9o. y 15 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal

El suscrito, Ernesto Núñez Aguilar, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y las diputadas y los diputados abajo firmantes de la Comisión de Desarrollo Municipal e integrantes de diversos grupos parlamentarios, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma los artículos 9 y 15, respectivamente de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en materia de integración del ayuntamiento al Servicio Nacional Forestal, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

En materia forestal el municipio en México tiene grandes desafíos. Los retos se originan, entre otros, por el propio diseño institucional y constitucional del ayuntamiento, así como de su coherencia con el sistema jurídico mexicano. Una forma de conocerlo a mayor profundidad, es considerar su problemática institucional, la legislación en la materia y poner atención sobre la participación directa de las autoridades municipales en la toma de decisiones primordiales de la política forestal del país.

No obstante de la importancia del municipio en México y al tenor con el que se ha elevado: como base del federalismo y consecuentemente del sistema jurídico mexicano, no se cuenta con un diseño, desde la misma perspectiva federalista, que permita a las autoridades municipales ser incluidas en las altas esferas decisionales de las políticas públicas de México, no solo en el ámbito forestal, sino también en otros temas relevantes como el de la política económica o tributaria, entre otras.

Un ejemplo de ello, es precisamente la exclusión y ausencia de participación directa de los ayuntamientos en el Servicio Nacional Forestal, instancia que tiene como finalidad: conjuntar esfuerzos, órganos, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal, como se establece en la ley de la materia. Cito:<sup>1</sup>

**Artículo 8.** La federación, las entidades federativas y los municipios establecerán las bases de coordinación para la integración y funcionamiento del Servicio Nacional Forestal, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal.

El objeto del Servicio Nacional Forestal se cumplirá con estricto apego a las disposiciones constitucionales o legales que regulen las atribuciones y facultades de las autori-

dades que lo integren, por ello la coordinación se llevará a cabo mediante convenios generales y específicos.

El servicio nacional forestal se integra por los secretarios de Medio Ambiente y Recurso Naturales en materia forestal, quien lo preside; de la Defensa Nacional; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; los gobernadores de las entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal, así como los titulares de la Comisión Nacional Forestal; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y de las dependencias o entidades que tienen a su cargo la atención de las distintas actividades o materias relacionadas con el sector forestal.

Además de ello, para la atención y coordinación de las distintas materias del sector forestal el Servicio Nacional Forestal cuenta, al menos, con los siguientes grupos de trabajo: a) de inspección y vigilancia forestal; b) de protección e incendios forestales; c) de gestión administrativa y descentralización forestal; d) de sistemas de información, y e) de comercio y fomento económico. La integración y funcionamientos de dichas instancias y los grupos de trabajo, se establecen en el Reglamento del Servicio Nacional Forestal.

A pesar de la importancia de conjuntar esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal, no se incluye la participación municipal en el Servicio Nacional Forestal, no obstante la trascendencia del ámbito municipal en el diseño y aplicación de políticas públicas en la materia que impactan directamente en el ámbito de los territorios municipales, sobre todo en aquellas zonas donde el ecosistema rural o boscoso necesita del desarrollo y protección, a través de políticas diseñadas desde el ámbito nacional con participación de los municipios.

Lo anterior, a pesar también de que la propia naturaleza de la ley general de merito establece las atribuciones de la federación, los estados de la república, el Distrito Federal y los municipios del país, lo cual no garantiza que las políticas públicas convenidas en los diferentes órdenes de gobierno integren contenidos desde una visión federalista y sean acordes a la problemática, municipal, regional y en consecuencia se logren mejoramientos en el orden nacional.

Con lo anterior, no se pretende señalar que el municipio sea ignorado del propio Servicio Nacional Forestal, pues la misma ley en la materia, prevé en diversas disposiciones

vigentes, convenios con la federación en los que adquiere obligaciones para el desarrollo forestal sustentable, que efectivamente tienen impacto en la población del territorio del ayuntamiento, y en la aplicación o resultados de los deberes convenidos que tienen consecuencias en política forestal estatal y nacional.

Tampoco se intenta desconocer, en su caso, la voluntad de las entidades federativas y el propio gobierno federal en el Servicio Forestal Nacional, para sacar adelante la situación por la que atraviesan los gobiernos de los municipios; o que haya desinterés por el desarrollo para mejorar la calidad de vida de los habitantes y su medio ambiente de cada una de los estados de la República Mexicana, o que se desconozcan los exhortos de las autoridades municipales derivados de las circunstancias motivadas por la situación de deforestación o los obstáculos para el desarrollo sustentable.

De lo que se trata es de reconocer la importancia de la participación directa y en condiciones equitativas de las autoridades municipales desde el Servicio Nacional Forestal para la conjunción de esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales en pro de la mejora de las políticas en la materia, así como la atención eficiente y concertada del sector forestal desde el ámbito nacional-local, con pleno respeto a las atribuciones establecidas en la misma ley, entre los diferentes órdenes de gobierno, a fin de obtener mejores resultados.

Es también motivar, alentar y dejar claro que el ayuntamiento no es un apéndice de los estados de la federación y aún menos del gobierno federal; que no se confunda la coordinación forestal y la sustentabilidad, con la subordinación administrativa entre los distintos órdenes de gobierno; y que no se distorsionen los principios del federalismo o se queden en actos discursivos y protocolarios de la política mexicana.

Ante ello, es pertinente establecer los caminos para ponderar con la participación municipal, la consulta y el trabajo reflexivo y propositivo, así como el control del ejercicio de las políticas públicas, sin detrimento de la capacidad decisional, creando estructuras estables y reflexivas que integren la voluntad de los municipios y reduzcan la incertidumbre del desarrollo integral de éstos.

Al respecto, es importante tener presente que cuando se habla de temas forestales y de desarrollo sustentable en el contexto del federalismo, se hace alusión necesariamente a

las distintas formas de descentralización en la toma de decisiones y al lugar que ocupan en ellas, las diferentes entidades locales, entendiéndose por éstas, tanto los estados de la República Mexicana, el Distrito Federal como los ayuntamientos.

En efecto, se trata de realizar ejercicios permanentes de integración democrática, de aplicar con destreza y experiencia las premisas propias del federalismo que integran contenidos hacia la descentralización territorial del poder y de las decisiones que impactan a los municipios en su diversidad comunitaria que los integran. Se trata también de realizar en la práctica lo que la comunidad científica ha recomendado: hacer realidad los principios constitucionales del federalismo y la democracia.

Lo anterior no es contrario con las decisiones históricas fundamentales que previeron contenidos democráticos en México. Uno de los constitucionalistas mexicanos más importantes, Felipe Tena Ramírez, coincide en que es “el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro”. Pues “bajo la dominación española fueron los ayuntamientos el único y elemental reducto de los pueblos” que a pesar de la mezquina participación de la voluntad general, quedaron como de elección popular los alcaldes ordinarios.

En el mismo sentido, el mismo estudioso y autor de diversas obras de derecho constitucional argumenta que “cuando el artículo 115 proclama la libertad del municipio, reivindica como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático”.<sup>2</sup>

Es plausible reconocer que la importancia del municipio en el desarrollo del país, en las diferentes aristas de la vida institucional, tanto en lo político, social, cultural, como económico, pende de su inclusión en los diferentes procesos de creación, desarrollo y seguimientos de las políticas nacionales, su exclusión en las esferas del poder político del Estado no es concordante y armonioso, ni con su origen, ni con el constitucionalismo moderno, y aún menos con el orden de las sociedades democráticas, razones que hacen pertinente la integración del ayuntamiento a los órganos de consulta, diseño institucional y decisión nacional.

A efecto de ello, es pertinente la participación directa de las autoridades municipales en el Servicio Nacional Forestal,

para el trabajo conjunto de esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal, afin de contribuir en la consolidación del desarrollo sustentable, lo cual no es una ocurrencia, por el contrario es una preocupación de instancias de investigación especializada en el municipio y una demanda de diversos organismos municipalistas mexicanos.

Un ejemplo de ello, se encuentra en las propuestas realizadas por la Red de Investigadores en Gobierno Locales Asociación Civil (Iglom) que en septiembre de 2013, durante el VIII Congreso Internacional. *Los municipios mexicanos hoy: ¿Autonomía o Centralización?*, recomendaron al gobierno de la república, al Congreso de la Unión, a los congresos estatales, a los gobernadores y a los ayuntamientos, entre otros planteamientos, lo siguiente:

I. ...

II. ...

**III. Democratizar el federalismo**, al incluir la representación activa de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones nacionales e intergubernamentales...

IV. ...<sup>3</sup>

En el mismo sentido la Confederación Nacional de Autoridades Municipales (Conam), que agrupa a distintas asociaciones municipalistas, tales como la Federación Nacional de municipios de México (Fenam), la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), la Asociación de Autoridades Locales de México, AC (AALMAC) y la Asociación de Municipios de México, AC (AMMAC), han propuesto en diferentes foros públicos su integración a los órganos deliberativos, de trabajo conjunto, coordinación y consulta nacional, en los que se impacte al orden municipal.

Vale la pena mencionar que dicha asociación esta integrada por alcaldes, ha participado permanentemente en el fortalecimiento del municipio, tanto en el ámbito nacional como internacional y en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del ayuntamiento en México; ha logrado consolidarse como una instancia ineludible que contribuye al nuevo diseño municipalista y es ampliamente reconocida por la pluralidad de las asociaciones que la constituyen.

La integración de los municipios en espacios de trabajo conjunto, coordinación, deliberativos y decisionales de las instituciones gubernamentales, fortalecería los principios federalistas y democráticos de la República Mexicana, no obstaculizaría el desarrollo de esas instancias, por el contrario las proveería de nuevos contenidos para disminuir la certidumbre en que se hallan cientos, por no decir miles de ayuntamiento en México, que son excluidos de la toma de decisiones por el diseño institucional actual y, en muchos casos, por el abandono presupuestal, la falta de capacitación y formación para su desarrollo integral.

En ese orden de ideas, la presente Iniciativa plantea la pertinencia de integrar a las autoridades de los municipios, a través de las asociaciones legalmente constituidas, al Servicio Nacional Forestal que tiene como finalidad conjuntar los esfuerzos, instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones institucionales para la atención eficiente y concertada del sector forestal.

Vale la pena mencionar, que la integración de los municipios en órganos de mérito, se ha dado gradualmente en el sistema jurídico mexicano, actualmente los ayuntamientos participan en diversas instancias de trabajo conjunto, coordinación, consulta y decisión gubernamental desde el ámbito nacional, que son trascendentales para el desarrollo de políticas públicas. Entre otras se enumeran las siguientes, de manera enunciativa y no limitativa, en materia de seguridad pública, desarrollo social, financieras y contables:<sup>4</sup>

- a) El Sistema Nacional de Seguridad Pública
- b) La Comisión Nacional de Desarrollo Social
- c) El Consejo de Administración de Banobras
- d) El Consejo Nacional de Armonización Contable

La integración municipalista en los órganos de trabajo conjunto, coordinación, deliberación y consultivos, entre otros, se dispone en distintas modalidades. En el orden jurídico actual se ha establecido como criterio general, integrar a “un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas”, como es el caso del artículo 49 de la Ley de Desarrollo Social que norma a la Comisión Nacional de Desarrollo Social, o el caso del artículo 40 de la Ley General de Cambio Climático que se establece el Sistema Nacional de Cambio Climático.

La pertinencia de integrar a la representación municipalista en referencia, es concordante con el nuevo diseño jurídico actual y es recomendable en la medida en que los gobiernos municipales, a través de sus autoridades conjuntamente con el gobierno federal, los Estados de la República y el Distrito Federal, contribuirían en condiciones de igualdad a buscar soluciones para algunos de los problemas más recurrentes para la políticas forestales y el desarrollo sustentable.

A efecto de lo anterior, y con la plena convicción de integrar al orden municipal en el Servicio Nacional Forestal; de incentivar la participación igualitaria de las autoridades municipales en los órganos de trabajo conjunto, coordinación consulta, de la política mexicana, así como contribuir al fortalecimiento de los municipios, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de

#### **Decreto que adiciona y reforma los artículo 9 y 15 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**

**Artículo Único.** Se **adicionan** una fracción V, se recorren progresivamente los numerales del párrafo primero, y un segundo párrafo al artículo 9; y se **reforma** la fracción III del artículo 15 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:

**Artículo 9.** El Servicio Nacional Forestal se conformará por:

**I. ...**

**II. ...**

**III. ...**

**IV. ...**

**V. Un representante alcalde de cada una las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas;**

**VI.** El titular de la Comisión;

**VII.** El titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; y

**VIII.** Los titulares de las dependencias o entidades que tengan a su cargo la atención de las distintas actividades o materias relacionadas con el sector forestal.

4 Federación Nacional de Municipios, AC, “Logros Relevantes”, México, 2013, en línea, dirección URL: [www.fenammm.mx](http://www.fenammm.mx) [consulta: 14 de diciembre de 2013].

**En el caso de la fracción V, el titular de la secretaría establecerá el número de asociaciones municipales participantes de acuerdo al Reglamento del Servicio Nacional Forestal.**

...

...

**Artículo 15.** Corresponden a los gobiernos de los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

**I.** ...

**II.** ...

**III.** Apoyar y **participar con** la federación y al gobierno de la entidad en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal;

**IV. a XXI.** ...

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Los representantes alcaldes de cada una de las asociaciones serán integrados a los 30 día siguientes de publicado el presente decreto.

#### **Notas:**

1 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, México, texto vigente, última reforma publicada el 7 de junio de 2013.

2 Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, cuadragésima edición, 2011, página 147.

3 Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, “Carta municipalista de Guadalajara”, VIII *Congreso Internacional. Los municipios mexicanos hoy: ¿Autonomía o Centralización?*, Revista Pueblos y fronteras digita, volumen 8, número 16, diciembre 2013-mayo 2014, páginas 356–358.

ANEXO

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>ARTICULO 9.</b> El Servicio Nacional Forestal se conformará por:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p>V. El Titular de la Comisión;</p> <p>VI. El Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y</p> <p>VII. Los Titulares de las dependencias o entidades que tengan a su cargo la atención de las distintas actividades o materias relacionadas con el sector forestal.</p>	<p><b>ARTICULO 9.</b> El Servicio Nacional Forestal se conformará por:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. ...</p> <p><b>V. un representante Alcalde de cada una las asociaciones nacionales de autoridades Municipales legalmente constituidas;</b></p> <p>VI. El Titular de la Comisión;</p> <p>VII. El Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y</p> <p>VIII. Los Titulares de las dependencias o entidades que tengan a su cargo la atención de las distintas actividades o materias relacionadas con el sector forestal.</p> <p><b>En el caso de la fracción V, el Titular de la Secretaría, establecerá el</b></p>
<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>número de asociaciones municipales participantes de acuerdo al Reglamento del Servicio Nacional Forestal.</b></p> <p>...</p> <p>...</p>
<p><b>ARTICULO 15.</b> Corresponden a los Gobiernos de los Municipios, de conformidad con esta Ley y las Leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Apoyar a la Federación y al Gobierno de la Entidad, en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal;</p> <p>IV. ... XXI. ...</p>	<p><b>ARTICULO 15.</b> Corresponden a los Gobiernos de los Municipios, de conformidad con esta Ley y las Leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. Apoyar y participar con a la Federación y al Gobierno de la Entidad, en la adopción y consolidación del Servicio Nacional Forestal;</p> <p>IV. ... XXI. ...</p>

México, Distrito Federal. Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de febrero de 2014.— Diputados: Ernesto Núñez Aguilar, Enrique Alejandro Flores Flores, Víctor Rafael González Manríquez, Víctor Manuel Bautista López, Ramón Montalvo Hernández, Lorena Méndez Denis, Tomás Brito Lara, Jorge del Ángel Acosta, Josefina García Hernández, Noé Hernández González, Adriana Hernández Íñiguez, Graciela Saldaña Fraire, Verónica García Reyes (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen, y a la Comisión de Desarrollo Municipal, para opinión.**

## LEY GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

«Iniciativa que expide la Ley General para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, a cargo de Raúl Paz Alonzo y suscrita por J. Jesús Oviedo Herrera, diputados del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, diputado federal Raúl Paz Alonzo y diputado J. Jesús Oviedo Herrera, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, al tenor de la siguientes:

### Consideraciones

Los centros de población en México han sufrido diversas transformaciones y recomposiciones al transcurrir los años que han modificado sustancialmente la composición de la sociedad y su desarrollo. La expansión de las ciudades y el abandono del campo en búsqueda de nuevas oportunidades de desarrollo generaron un crecimiento constante de las áreas urbanas que han reconfigurado la concentración poblacional de nuestro país. Aunado a este crecimiento, el desarrollo urbano en México se construyó en medio de una falta de planeación y del crecimiento desequilibrado, las ciudades poco a poco fueron rebasadas tanto administrativamente como territorialmente, diluyendo los límites entre uno y otro centro de población, generando entonces las primeras metrópolis del país.

El primero en definir un concepto para zona metropolitana fue el ingeniero civil Luis Unikel. Cuya definición era “la extensión territorial que incluye la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa”. Bajo este concepto, identificó doce zonas metropolitanas y un total de 9 millones de habitantes, es decir 25.6 por ciento

de la población total del país asentada en una de estas doce zonas.

Delimitar las zonas metropolitanas ha permitido, desde entonces, facilitar una correcta dimensión y características del proceso de metropolización, así como generar políticas públicas, estrategias y acciones que permitan aprovechar las oportunidades de desarrollo tanto social, cultural y económico que estas metrópolis representan.

La Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, el Consejo Nacional de Población, Conapo, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi, han definido un solo concepto para zonas metropolitanas, el cual pudo ser construido a partir de diversos análisis y definiciones académicas e institucionales tanto nacionales como internacionales bajo cuatro elementos comunes, que son: el tamaño de la población; la expansión urbana y contigüidad; la densidad poblacional y el desplazamiento laboral y dependencia.

La definición actual de zona metropolitana y con la que el grupo interinstitucional conformado por Sedesol, en una primera instancia, Conapo e Inegi ha trabajado es: “Un conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades sobrepasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión”.

Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

Bajo estos parámetros el grupo interinstitucional reconoce la existencia de 59 zonas metropolitanas integradas en 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 exteriores y 61 exteriores. Estos datos, arrojan que 56.8 por ciento de la población mexicana, es decir 63.8 millones de personas viven en una zona metropolitana.

Cabe señalar, que a partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Dia-

rio Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, se creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por sus siglas Sedatu. Esta dependencia federal, además de asumir las responsabilidades de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene como objetivos diseñar una política pública sobre el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios; así como la planeación habitacional y del desarrollo de vivienda.

Con estas modificaciones, la Sedatu tomó las responsabilidades que en la materia de desarrollo metropolitano, venía desempeñando la Secretaría de Desarrollo Social, así como su lugar dentro del Grupo interinstitucional que analiza y define la creación de nuevas zonas metropolitanas en el país.

La importancia que las zonas metropolitanas representan tanto para el impulso a la economía y al desarrollo social del país, así como la necesidad de fomentar un crecimiento sustentable han generado diversas medidas que garantizan su crecimiento ordenado, así como asegurar las condiciones necesarias para su adecuado funcionamiento.

Una de estas medidas, ha sido el Fondo Metropolitano, creado en 2006, y cuyos recursos federales tienen como fin, ser un instrumento de planeación urbana para el financiamiento de la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas, de infraestructura y equipamiento, que además de acreditar su beneficio económico y social, impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; coadyuven a sus viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos, naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas del funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Dichos recursos han sido incrementados año con año. Los recursos aprobados por esta Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos 2014, oscilan en más de nueve mil novecientos cuarenta y tres millones de pesos para 47 zonas metropolitanas.

Hasta el día de hoy, los recursos que reciben las zonas metropolitanas son ejercidos de manera poco eficiente y transparente por algunas entidades federativas. Asimismo, en

ocasiones no son ejercidas apropiadamente para proyectos de impacto metropolitano, lo que convierte en algunas ocasiones a dichos montos en cajas chicas de gobiernos locales.

Por si fuera poco, la participación de los alcaldes en las decisiones y en el destino de los recursos, es limitado y en algunas ocasiones nulo. Diversas asociaciones nacionales que agrupan alcaldes de diversas fuerzas políticas, como son la Federación Nacional de Municipios de México, Fenamm, la Asociación Nacional de Alcaldes, ANAC, y Asociación de Autoridades Locales de México, AC, AALMAC han pugnado para que los alcaldes tengan una mayor injerencia en las obras y proyectos que se realizan con recursos del Fondo Metropolitano y que además tienen un impacto real en los municipios donde gobiernan.

La necesidad hasta hoy día de tener que esperar año con año la publicación de reglas de operación, hace que los recursos se ejerzan de manera tardía y obligue en ocasiones a una mala ejecución o en un subejercicio lamentable.

En ocasiones, el problema metropolitano se ha centrado únicamente en una cuestión de recursos, cuando su problemática va más allá, pues reviste diversos tópicos que requieren un adecuado manejo, como la seguridad; el abasto de agua y alcantarillado; la infraestructura; el transporte público y la movilidad.

Por ello, es necesario impulsar la creación de institutos o centros de planeación metropolitana que permitan a las autoridades tanto estatales como locales definir las políticas públicas en la materia. Asimismo, los problemas comunes tienen que ser resueltos de manera coordinada, por lo que independientemente de la administración o no de recursos federales del Fondo Metropolitano, es necesaria la integración de un consejo que permita a la zona metropolitana resolver sus necesidades en función del desarrollo de ésta.

El problema del transporte público y la movilidad urbana, es sin duda, una tarea inaplazable que requiere su atención prioritaria. Donde se garanticen los derechos de los ciudadanos a la movilidad y a un transporte público eficiente.

Diversas organizaciones civiles, instituciones académicas u organismos internacionales como Bicired; Transeúnte; 5 por ciento para la bicicleta; el Instituto para Políticas de Transporte y Desarrollo (ITDP México) y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, han hecho una ardua tarea para lograr que las políticas públicas urbanas y metropoli-

tanás tengan como uno de sus ejes torales, el fomento a los medios de transporte no motorizados o de baja emisión contaminante.

En varias entidades se constata un desorden permanente en el trazado de rutas y un parque vehicular de transporte público viejo, contaminante y deteriorado. Lo anterior es resultado de una falta de planeación estratégica, de la centralización de la política pública, del otorgamiento de concesiones de forma poco clara y la poca o nula participación de los gobiernos municipales en la toma de decisiones respecto al transporte público de pasajeros.

En el documento publicado por el Instituto para Políticas de Transporte y Desarrollo, ITDP, “Diagnóstico de Fondos Federales para Transporte y Accesibilidad Urbana” dan cuenta que el 76.2 por ciento de los recursos son destinados para obras que promueven el uso del automóvil particular, mientras que apenas se destina el 3.1 por ciento de los recursos para garantizar la movilidad.

Asimismo, la ONU-Habitat menciona que sólo entre el 20 por ciento y 30 por ciento de los viajes en las ciudades mexicanas se realiza en automóvil particular, asimismo afirma que el 85 por ciento de los hogares del decil de más bajos ingresos no cuentan con este medio de transporte, mientras que el 90 por ciento de los hogares con más altos ingresos poseen al menos un vehículo. En otras palabras, las inversiones enfocadas al uso del automóvil no contribuyen del todo, a la equidad y al desarrollo general de la población.

Por ello, es necesario que los gobiernos estatales involucren de lleno a los municipios. Así como cambiar la visión y los paradigmas actuales sobre la forma de transportarse de las personas. Se requiere dar paso al fomento de medios no motorizados como el uso de la bicicleta, proteger e invertir en infraestructura peatonal y en sistemas de transporte público ecológicos, autosustentables y ordenados que permitan garantizar el libre tránsito y la movilidad de toda la sociedad.

La falta de una adecuada legislación respecto a las facultades que tienen las distintas autoridades sobre los asuntos metropolitanos, así como los mecanismos y el manejo de los recursos federales destinados para el desarrollo de estas zonas, no permite detonar positivamente las ventajas sociales y económicas que las metrópolis representan y por el contrario robustecen el desorden y la falta de acuerdos entre las autoridades con respecto a su manejo.

En 2010, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de iniciativa que recogía una serie de iniciativas presentadas en anteriores legislaturas, así como el resultado de diversos foros. Dicha propuesta fue impulsada por senadores y diputados de todos los partidos políticos, aprobada por esta honorable asamblea el miércoles 27 de abril de 2011, fue remitida al Senado, cuyo proceso legislativo la turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y Estudios Legislativos.

La reforma que se proponía era en materia constitucional que buscaba una mayor coordinación entre municipios metropolitanos, elevar a rango constitucional la función de ordenar asentamientos humanos; responsabilizaba a los estados y municipios en la regulación y planeación de manera coordinada del desarrollo metropolitano; así como garantizar que los planes municipales de zonificación y desarrollo urbano sean formulados en términos de la debida congruencia con la regulación y planeación del desarrollo de la zona metropolitana correspondiente.

Sin embargo, y a pesar de las claras ventajas y del acuerdo entre las diferentes fuerzas para impulsar dicho tema, la minuta está a pocos meses de cumplir tres años sin ser dictaminada por las comisiones del Senado a las que fue turnada.

Por otro lado, en marzo de 2012, el entonces diputado Gustavo González Hernández del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto con el objeto de crear la Ley Federal para el Desarrollo Metropolitano, dicha propuesta fue un esfuerzo para llevar a ley las reglas de operación que hasta entonces venían normando la entrega de recursos del fondo.

La propuesta que presentamos, no solo lleva a ley estas reglas, sino también rescata los acuerdos y las propuestas llevadas a cabo en una mesa interinstitucional con autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

Además, obliga a las entidades a establecer institutos de planeación metropolitanos que permitan proyectar y fortalecer el desarrollo de las zonas metropolitanas, asimismo, obliga a las entidades estatales y municipales a generar consejos para el desarrollo metropolitano para la discusión, análisis, propuestas y soluciones a los problemas relacionados a las zonas metropolitanas.

Le confiere a los municipios un papel protagónico en la planeación y solución de la problemática regional de sus zonas metropolitanas. Asimismo, se promueve el ordenamiento del transporte público de pasajeros en las zonas metropolitanas, así como el impulso de medios no motorizados como la bicicleta, a fin de garantizar el derecho a la movilidad de los ciudadanos.

Establece criterios claros para transparentar y ejercer los recursos del fondo metropolitano por parte de los estados y la participación que tienen en su ejecución los municipios.

Finalmente, se determina la facultad de un grupo interinstitucional para definir nuevas zonas metropolitanas o la modificación de las ya existentes, así como de quienes pueden promover la creación de nuevas ante el mismo.

No podemos esperar más tiempo para tener un marco normativo que regule y potencialice a las zonas metropolitanas y su desarrollo. Es necesario aterrizar una legislación adecuada que permita darle certeza al manejo de los recursos federales destinados a las metrópolis, y sobre todo que permita a los gobiernos municipales tener mayor poder de acción y decisión sobre los asuntos que afectan a su jurisdicción.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente:

### **Decreto por el que se crea la Ley General para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas**

**Artículo Único.** Se crea la Ley General para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, para quedar como sigue:

### **Ley General para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas**

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

#### **Capítulo Único**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Definir los principios para determinar la generación o ampliación de una zona metropolitana, así como los mecanismos para promover su reconocimiento oficial y acceso al Fondo Metropolitano.

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de las zonas metropolitanas del país.

III. Definir los criterios que se deberán atender para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal.

**Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley se entenderá:

I. **Administración pública federal:** las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II. **Análisis costo-beneficio:** La evaluación que considera, en términos reales, los costos y beneficios directos e indirectos que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento generan para la sociedad;

III. **Capacidades productivas:** a la disposición de infraestructura y de recursos aplicables a la actividad económica y la provisión de servicios, así como a la organización, eficacia y eficiencia de la gestión pública para el aprovechamiento racional de la infraestructura y de los recursos disponibles;

IV. **Comisión:** Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

V. **Conapo:** Consejo Nacional de Población.

VI. **Coneval:** al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;

VII. **Consejo metropolitano:** El Consejo estatal para el desarrollo metropolitano o su equivalente.

VIII. **Consolidación urbana:** la ocupación racional y sustentable del territorio, procurando aprovechar los espacios vacantes al interior de las zonas metropolitanas y de controlar la expansión física de las mismas, así como fortalecer la capacidad y eficiencia en la provisión de los servicios públicos generales requeridos por la población y la actividad económica.

**IX. Demarcaciones territoriales:** a las delegaciones que integran al Distrito Federal;

**X. Desarrollo económico:** al incremento cuantitativo y cualitativo, de los recursos, capacidades y de la calidad de vida de la población, resultado de la transición de un nivel económico concreto a otro, que se logra mediante un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el aumento de los factores productivos disponibles y su óptimo aprovechamiento, el crecimiento equitativo entre los factores y sectores de la producción, así como de las regiones del país, aunado a mayores oportunidades y bienestar para la población;

**XI. Desarrollo regional:** a la estrategia de desarrollo orientada a una distribución más competitiva, incluyente, equitativa, equilibrada, sostenible y sustentable ambientalmente, de la riqueza, el bienestar y las oportunidades socioeconómicas en el territorio;

**XII. Dinámica demográfica:** a la fluctuación en la cantidad de habitantes, determinada por el número de nacimientos, defunciones, cambios en el asentamiento de la población en el territorio y por el saldo neto migratorio con el exterior;

**XIII. Entidades federativas:** a los estados de la federación y el Distrito Federal;

**XIV. Ficha técnica:** a la evaluación socioeconómica que considera, en términos reales, los costos y beneficios directos e indirectos que los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento generan para la sociedad;

**XV. Fondos concursables:** al fondo que se compone de todos aquellos estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que cumplen con los requisitos y evaluaciones previas, con el objeto de que se canalicen los recursos presupuestarios federales conforme a su mérito, de conformidad con las disposiciones aplicables;

**XVI. Gastos indirectos:** a los gastos atribuibles a los acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, y que resultan necesarios para su ejecución, tales como gastos para la supervisión control, evaluación y auditorías externas de las obras, así como para los gastos de

inspección, vigilancia y fiscalización de las obras realizadas por administración directa;

**XVII. Grupo interinstitucional:** Al integrado por Sedatu, Conapo e Inegi para el análisis, definición y reconocimiento de zonas metropolitanas.

**XVIII. Impacto metropolitano:** a los resultados, efectos e incidencias de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento que se prevé apoyar o realizar, en cuanto al alcance de los beneficios sobre una región de la Zona metropolitana que abarque, cuando menos, a dos o más municipios y/o demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

**XIX. Inegi:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

**XX. Municipio:** a la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación;

**XXI. Sedatu:** a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano;

**XXII. Semarnat:** a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

**XXIII. SFP:** a la Secretaría de la Función Pública;

**XXIV. SHCP:** a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**XXV. UPCP:** a la Unidad de Política y Control Presupuestario, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**XXVI. Ventajas competitivas:** a las capacidades productivas y al potencial de los factores productivos que no provienen de la dotación específica de recursos naturales o de otros factores semejantes, sino de la tecnología e innovación que se incorporan a los procesos productivos y a la provisión de servicios; y

**XXVII. Zona metropolitana:** al conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la con-

tenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.

Adicionalmente, se considera como Zona metropolitana: a) todos aquellos municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, y b) aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

## **Título Segundo De las Zonas Metropolitanas**

### **Capítulo I Atribuciones de las autoridades**

**Artículo 3.** La aplicación y atribuciones en materia de desarrollo de zonas metropolitanas, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de las competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 4.** Corresponden a la Federación, a través de la Sedatu, las siguientes atribuciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo metropolitano con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal conenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas;
- III. El desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios;
- IV. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo metropolitano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- V. Asesorar a los gobiernos estatales, municipales y a los Consejos para el Desarrollo Metropolitano que así lo

soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo de la Zona Metropolitana y en la capacitación técnica de su personal;

VI. Participar junto al Inegi y Conapo en la integración y definición de mecanismo que den funcionalidad al grupo interinstitucional encargado de definir y dar reconocimiento a las zonas metropolitanas.

VII. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, a la legislación vigente en materia de desarrollo metropolitano;

VIII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo de las zonas metropolitanas que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;

IX. Impulsar mediante estudios, acciones y programas el uso de transporte público masivo, sustentable y ordenado, así como del fomento al uso de transporte no motorizado en las zonas metropolitanas;

X. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo metropolitano, y

XI. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.

**Artículo 5.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

- I. Legislar en materia de desarrollo metropolitano, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta ley;
- III. Aprobar la creación de zonas metropolitanas estatales y promover su definición y reconocimiento por parte del Grupo Interinstitucional;

IV. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas, en los términos de esta ley y de la legislación estatal al respecto;

V. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el desarrollo de las zonas metropolitanas;

VI. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

VII. Coordinarse con otras autoridades federativas y con las autoridades municipales para formular y determinar reglamentos de tránsito vial, rutas, concesiones, tarifas y demás asuntos relacionados con el transporte público de pasajeros, en los términos de esta ley;

VIII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y

IX. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

**Artículo 6.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

III. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que fomenten el desarrollo de las zonas metropolitanas;

IV. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

V. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

VI. Participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, así como en la formulación y determinación de reglamentos de rutas, concesiones, tarifas y demás asuntos relacionados con el mismo, en los términos de esta ley;

VII. Participar y tener voz y voto en la toma de decisiones de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano y en el uso de los recursos federales del Fondo Metropolitano; y

VIII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

**Artículo 7.** Corresponde a la Comisión, las siguientes atribuciones:

I. Revisar, analizar, opinar, modificar y designar montos respecto a la propuesta del Ejecutivo sobre el Fondo Metropolitano del Presupuesto de Egresos;

II. Proponer al Grupo Interinstitucional el reconocimiento de nuevas zonas metropolitanas, la modificación o incorporación de municipios a las zonas metropolitanas reconocidas;

III. Solicitar informes a los Consejos para el Desarrollo Metropolitano de cada estado, sobre el ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano; y

IV. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.

## **Capítulo II** **De la creación de zonas metropolitanas**

**Artículo 8.** La definición y reconocimiento de zonas metropolitanas le corresponde al Grupo Interinstitucional integrado por Sedatu, Conapo e Inegi, quien en pleno uso de sus facultades determinará los mecanismos para tal fin.

**Artículo 9.** Corresponde a la Federación, a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios, a los Consejos Metropolitanos, a los congresos locales y a la Comisión proponer la inclusión, modificación o creación de zonas metropolitanas, mismas que deberán ser analizadas y definidas y reconocidas por el Grupo Interinstitucional correspondiente.

### Título Tercero

## De los Institutos para el Desarrollo Metropolitano y de los Consejos Metropolitanos de Planeación

### Capítulo I

#### Lineamientos específicos

**Artículo 10.** Las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada zona metropolitana reconocida por el grupo interinstitucional, constituirán un Instituto para el Desarrollo Metropolitano, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables.

**Artículo 11.** El instituto será un órgano colegiado y participativo, de interés público y beneficio social.

**Artículo 12.** Al instituto le corresponderá en los términos de las disposiciones federales y locales aplicables:

- a) Definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana;
- b) Analizar, proponer, aprobar y determinar las rutas, concesiones, tarifas y demás asuntos relacionados al transporte público de pasajeros que circulen dentro de la zona metropolitana.
- c) Proponer adecuaciones, modificaciones sobre la integración de su zona metropolitana al grupo interinstitucional.
- d) Solicitar y gestionar ante la Cámara de Diputados la incorporación de su zona metropolitana al Fondo Metropolitano del Presupuesto de Egresos siguiente.

**Artículo 13.** En caso de que la zona metropolitana esté considerada como parte del Fondo Metropolitano aprobado por la Cámara de Diputados, le corresponderá, además de lo enunciado en el artículo anterior:

- a) Constituir dentro del Instituto para el Desarrollo Metropolitano, un Consejo Metropolitano de Planeación o su similar, integrado por representantes de los sectores público, privado, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y del Congreso del estado respectivo. En caso de existir una figura similar, este deberá incorporar a representantes de los municipios que integran la zona metropolitana. Si existieran varios institutos municipales en una misma zona, éstos deberán

coordinarse y si así lo deciden fusionarse. Su organización y estructura deberá ser determinada por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano respectivo;

b) Tomar las decisiones sobre las propuestas que pondrán y recibirán los recursos del Fondo Metropolitano;

c) Asignar los recursos del Fondo Metropolitano exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en el plan o programa de desarrollo de la zona metropolitana y a los proyectos etiquetados por la Comisión para el Ejercicio Fiscal correspondiente;

d) Apoyar la planeación integral y de largo plazo de la zona metropolitana correspondiente;

e) Promover y gestionar el desarrollo de la metrópoli y de su región, y contribuir a una adecuada coordinación interinstitucional, inter-municipal e inter-estatal, para el desarrollo y ejecución de las propuestas apoyadas por el Fondo Metropolitano en el ámbito territorial que conforma la zona metropolitana, dirigidas a atender los objetivos del Fondo Metropolitano;

f) Resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, los aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano.

g) Determinar los criterios para la alineación de las propuestas que se postulen al Fondo Metropolitano y verificar que dichas propuestas cumplan con la presente Ley; estén alineadas con los objetivos del Fondo, con el Plan Metropolitano y con otros planes y programas federales, estatales y municipales aplicables y en su caso, de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y se encuentren claramente delimitadas y localizadas dentro del perímetro de la zona metropolitana respectiva de acuerdo con su plan o programa vigente y, en su caso, emitir las recomendaciones al respecto;

h) Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a las propuestas que se presentarán para recibir apoyo del Fondo Metropolitano y para determinar el impacto metropolitano que deberán acreditar;

i) Aprobar las propuestas que sean sometidas para ser apoyadas por el Fondo Metropolitano, verificando pre-

viamente que cumplan con lo establecido en el Plan de la zona Metropolitana respectiva y con otros instrumentos de planeación federales, estatales y o municipales aplicables;

j) Dar seguimiento al ejercicio y ejecución de las propuestas apoyadas por el Fondo Metropolitano;

k) Formular las evaluaciones que esta ley y la legislación aplicable establezcan; y

l) Fomentar y gestionar otras fuentes de financiamiento, adicionales a los recursos del Fondo Metropolitano previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para fortalecer el patrimonio del fideicomiso e impulsar el desarrollo de la zona metropolitana;

m) Proponer auditorías y evaluaciones externas a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se seleccionen y recomendar las correcciones que considere pertinentes o ejercitar acciones de denuncia cuando sea evidente que se han transgredido la presente Ley o la legislación aplicable a las propuestas apoyadas con recursos del Fondo metropolitano;

En el caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en la presente Ley sobre el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, las entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en esta Ley, los objetivos del Fondo y se coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano.

**Artículo 14.** Las instancias que postulen propuestas para ser apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, deberán tomar en cuenta las observaciones y recomendaciones que emita el consejo.

**Artículo 15.** Los acuerdos del consejo, se deberán hacer del conocimiento del Ejecutivo federal por conducto de la Subsecretaría de Ordenamiento del Territorio de la Sedatu; por otra parte, remitirán, trimestralmente y desglosada, a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, misma que estará disponible en el portal de Internet de las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana, debiendo ésta actualizarla con la misma periodicidad.

**Artículo 16.** El Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrá postular y aprobar por sí mismo, estudios, planes, evaluaciones y auditorías externas (incluyendo las de tipo social); así como, proyectos, programas y obras de infraestructura y su equipamiento, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

## Capítulo II

### De su funcionamiento y estructura

**Artículo 17.** El funcionamiento del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de cada zona metropolitana, se podrá definir en un reglamento específico que elaborarán y emitirán las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables.

**Artículo 18.** Para el cumplimiento de su objeto y la adecuada realización de sus funciones, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano contara con un Secretario técnico que tendrá voz y voto.

**Artículo 19.** El Consejo para el Desarrollo Metropolitano será presidido por el gobernador o gobernadores. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término mínimo de duración. En caso de ausencia, el Titular del Poder Ejecutivo designará a su representante quien tendrá el nivel de secretario. Se considerará legalmente reunido cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Presidente o quien lo supla.

**Artículo 20.** Para la integración del Consejo para el Desarrollo Metropolitano se considerarán los siguientes participantes con voz y voto:

a) El gobierno federal, representado por la Sedatu a través de la Subsecretaría de Ordenamiento del Territorio y por la Semarnat a través de la o las subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental. Los representantes deberán tener como mínimo el nivel de director general o equivalente, y serán designados por el titular de la dependencia correspondiente.

b) El gobierno estatal, a través de servidores públicos que sean responsables de funciones que se relacionen

directamente con el desarrollo metropolitano y la planeación, administración y evaluación de los recursos del Fondo Metropolitano, entre otras funciones que pudiera considerar cada entidad federativa, según las condiciones específicas de la zona metropolitana correspondiente. Deberán tener como mínimo el nivel de subsecretario o equivalentes y serán designados por el titular del Poder Ejecutivo del estado, con excepción del suplente del gobernador en su carácter de presidente del consejo, que deberá tener el nivel de secretario.

c) Los gobiernos municipales de la zona metropolitana correspondiente, a través del presidente municipal o su representante que, deberá ser el o los responsables del desarrollo urbano y o metropolitano y serán designados por el presidente municipal.

d) La sociedad civil organizada, representada por ciudadanos con conocimiento y experiencia en materia de desarrollo metropolitano y que gocen de prestigio y reconocimiento público. Para contar con representantes de la sociedad conocedores y con experiencia en las materias que atenderá el Consejo, es deseable que sean seleccionados por concurso público que permita evaluar los méritos y conocimientos de los aspirantes. Para emitir convocatoria y bases de concurso, el Consejo podrá basarse en las existentes en el Sistema de Servicio Civil de Carrera u otras que permitan cumplir el propósito establecido en las presente Ley. Los representantes de la sociedad civil serán designados por periodos de 4 años renovables una sola vez por votación de 50 por ciento más uno de los miembros con voto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En el caso de renovación, los representantes de la sociedad civil sujetos a ella, se excusarán de participar en dicho proceso.

e) Un diputado integrante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

f) Se establece como requisito para la integración de los Consejos la existencia de paridad en el número de miembros que representan al gobierno estatal, a los gobiernos de los municipios que forman parte de la zona metropolitana y a la sociedad civil. En las zonas metropolitanas interestatales, dicha paridad podrá asumirse para cada entidad que conforma la zona metropolitana respectiva, con excepción de la Zona Metropolitana del Valle de México que definirá internamente su composición tomando en consideración la presente ley.

**Artículo 21.** El número de miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano será determinado en cada caso, pudiéndose considerar para dicho efecto los siguientes elementos:

a) El número mínimo de miembros podría ser 8 y el máximo 29 para zonas metropolitanas que se integren con 2 o hasta 9 municipios centrales o sus equivalentes.

**Artículo 22.** Adicionalmente, en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrán participar, previo acuerdo del 50 por ciento más uno de los miembros obligatorios; todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, tales como las comisiones competentes del Congreso local respectivo, institutos locales de planeación o equivalentes, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo.

**Artículo 23.** Las designaciones de los representantes en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, deberán constar por escrito y serán de carácter honorífico, por lo cual ninguno de ellos tendrá derecho a retribución alguna por las actividades que desempeñen en el consejo.

**Artículo 24.** El secretario técnico será designado por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, considerando su conocimiento y experiencia con las materias que atiende el Consejo, para lo cual es deseable que dicha designación se dé por concurso público siguiendo los criterios propuestos en esta Ley para la designación de representantes de la sociedad civil al Consejo. La función de Secretario Técnico y del equipo de trabajo que lo apoye, no serán remuneradas. El Secretario Técnico será designado para un periodo de 4 años renovable una sola vez por votación de 50 por ciento más uno de los miembros con voto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, pudiendo renovarse a la elección de nuevo titular del Ejecutivo estatal.

Las decisiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, el presidente del consejo tendrá voto de calidad.

### Capítulo III De la comisión técnica

**Artículo 25.** Para su eficaz funcionamiento, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano conformará una Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos. Adicionalmente, el consejo podrá integrar otras comisiones de acuerdo al reglamento que el propio Consejo expida.

**Artículo 26.** La Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos tendrá las siguientes responsabilidades:

a) Apoyar al Consejo para el Desarrollo Metropolitano y al comité técnico del fideicomiso, a través del Secretario Técnico, en el análisis de las evaluaciones de impacto metropolitano, regional, económico, social y ambiental, así como en las fichas técnicas de las solicitudes susceptibles de ser apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, a fin de emitir las recomendaciones para su eventual autorización por parte del Consejo y para la autorización de los recursos por parte del Comité Técnico del fideicomiso y emitir las observaciones que considere en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

b) Dar seguimiento al avance financiero y físico de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano y coadyuvar a la evaluación de sus resultados en los términos de la presente Ley y las disposiciones aplicables.

En las sesiones de la Comisión Subcomité Técnico o de Evaluación de Proyectos, participarán los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cuando las propuestas que estén a consideración del Consejo, estén vinculados con su competencia y su jurisdicción, los cuales participarán con voz, pero sin voto en el entendido que el ejercicio de esta facultad es reservada para las sesiones del pleno del consejo.

**Artículo 27.** La Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos, podrá invitar a sus sesiones a las personas físicas o morales que se relacionen con la materia del consejo, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan al desahogo de los asuntos que se relacionen con el mismo, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

**Artículo 28.** En la sesión de la Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos en que esté programado el análisis de determinadas solicitudes de recursos del Fondo Me-

ropolitano, participarán representantes de las instancias que postulan las propuestas, con el objeto de exponer la ficha técnica y de impacto ambiental y metropolitano, así como para dar respuesta a aclaraciones o información adicional y complementaria que sustente mejor la evaluación y el dictamen.

**Artículo 29.** Los acuerdos que la Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos adopte, tendrán el carácter de propuestas y recomendaciones al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el que tomará las decisiones que le correspondan de acuerdo con la presente ley.

**Artículo 30.** Las decisiones que tome el Consejo serán transmitidas a través del Secretario Técnico, al Comité Técnico del fideicomiso, a quien únicamente le corresponderá tomar las decisiones y acuerdos respecto de la autorización de los recursos del Fondo Metropolitano.

**Artículo 31.** La Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos será coordinada por quien el Consejo determine por el voto de 50 por ciento más uno de sus miembros con derecho a voto, igualmente ocurrirá con su suplente. Se considerará legalmente reunida la comisión cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su coordinador o quien lo supla.

**Artículo 32.** Las decisiones de la Comisión Técnica para la Evaluación de Proyectos se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, su coordinador tendrá voto de calidad.

**Artículo 33.** Las decisiones tomadas por el Consejo, deberán ser comunicadas para su visto bueno en primera instancia es decir para efectos de la toma de decisión sobre los techos presupuestales a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

### Capítulo IV Del secretario técnico

**Artículo 34.** Para cada zona metropolitana, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano nombrará a su secretario técnico que será la instancia ejecutiva del consejo y lo representará en el Comité Técnico del fideicomiso del que también formará parte. Tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Convocar las sesiones del consejo informando con cuando menos 10 hábiles a las reuniones.
- b) Fungir como instancia para la recepción de las propuestas que se presenten a consideración del consejo y revisar que cumplen con los requisitos establecidos en la presente Ley para recibir recursos del Fondo Metropolitano;
- c) Corroborar que las propuestas que se postulen, se encuentren alineados a los objetivos, prioridades, políticas y estrategias del plan o programa de desarrollo metropolitano y de los planes y programas federales, estatales y municipales aplicables, de conformidad con los criterios que para tal efecto emita el Consejo para el Desarrollo Metropolitano;
- d) Revisar que las propuestas sean congruentes con los criterios de impacto metropolitano que establecidos en los documentos emitidos por el gobierno federal al respecto;
- e) Publicar los resultados del trabajo realizado en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, así como informar sobre las observaciones y recomendaciones que emita la el Subcomité Comisión Técnico de Evaluación de Proyectos y el Comité Técnico del fideicomiso, a las propuestas postuladas, de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establezcan en las disposiciones aplicables;
- f) Presentar ante la el Subcomité Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos y ante el Comité Técnico del fideicomiso, las propuestas que cumplan con los requisitos establecidos en la presente Ley, así como informar al Consejo sobre los acuerdos y resoluciones que se adopten dentro del Subcomité y del Comité Técnico del fideicomiso;
- g) Garantizar que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano se definan y se mantengan actualizados, anualmente, los criterios para: asignar prioridad y prelación a las propuestas que se presenten para recibir apoyos del Fondo Metropolitano; para la alineación con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano y otros de nivel federal, estatal o municipal aplicables y, para determinar el impacto metropolitano;
- h) Integrar una cartera o banco de proyectos de acuerdo con lo estipulado en la presente Ley, que incluya los

presentados al Consejo para el Desarrollo Metropolitano y los que se requiere realizar de acuerdo a los propios estudios que realiza el Consejo a través del Secretario Técnico, que sigan el principio de sustentabilidad y tengan impacto metropolitano, económico, social y/o ambiental, dentro de un marco de integralidad y largo plazo. Dicha cartera enfatizará aquellas propuestas seleccionadas que tengan un mayor Impacto metropolitano, regional, económico, social y sustentabilidad o cuidado ambiental, con base en la evaluación realizada, de conformidad con la presente Ley. Igualmente, incorporará el calendario de ejecución respectivo, en el que se describirá el avance físico y financiero programado del ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano.

### Capítulo V

#### De la integración, funcionamiento y facultades del Comité Técnico del Fideicomiso

**Artículo 35.** La entidad federativa en la que se ubica la zona metropolitana comprendida en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, deberá integrar un comité técnico en su respectivo fideicomiso.

**Artículo 36.** El comité técnico será la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previa aprobación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

**Artículo 37.** El comité técnico deberá rendir un informe al final de cada año ante el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre las actividades realizadas con financiamiento del Fondo Metropolitano; dicho informe será de acceso público sin restricciones y deberá incluir mínimamente los siguientes rubros:

- a) Definición y justificación de las prioridades de utilización de los recursos respecto al cumplimiento de los objetivos del Fondo señalados en la presente ley;
- b) Destino de los recursos;
- c) Resultados alcanzados en términos de los indicadores utilizados en la matriz de indicadores para resultados (MIR) correspondiente; e Impactos sobre el desarrollo metropolitano.

**Artículo 38.** Las facultades del Comité Técnico del fideicomiso incluirán las siguientes:

a) Autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previa autorización del consejo basada en el análisis y recomendación favorable de la comisión Subcomité Técnica de Evaluación de Proyectos;

b) Administrar los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso respetando las prioridades y prelación de las propuestas aprobadas por el Consejo, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables;

c) Dar seguimiento al avance financiero y físico de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano y conocer las evaluaciones de sus resultados; y

d) Cumplir con la presente Ley y las demás disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano.

**Artículo 39.** Para el adecuado cumplimiento de las facultades definidas en el artículo anterior, el Comité Técnico se apoyará en el Secretario Técnico del Consejo quien le aportará la información, los análisis y evaluaciones que el Comité Técnico requiera.

**Artículo 40.** El Comité Técnico del fideicomiso se integrará, como mínimo, por los siguientes representantes o sus equivalentes, con derecho a voz y voto:

a) Secretaría de Finanzas o Hacienda estatal, quien presidirá el comité;

b) Secretaría de gobierno estatal;

c) Secretaría de Planeación, Obras Públicas o su equivalente a nivel estatal;

d) El presidente o integrante designado de la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Congreso local o su equivalente;

e) Un representante del Instituto de Planeación Metropolitana o su equivalente

f) Un representante de los gobiernos municipales que forman parte de la zona metropolitana, cuyo nivel deberá ser de director o titular de alguna dependencia relacionada con la infraestructura y desarrollo del municipio.

Formará parte también el Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, quien tendrá esta misma función en este Comité Técnico, participando con voz pero sin voto.

**Artículo 41.** En las sesiones del Comité Técnico del fideicomiso participará un representante de la Secretaría de Contraloría y un representante del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (Coplade) o sus equivalentes; asimismo, participarán los municipios o, en su caso, demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por invitación del Comité Técnico, cuando los programas y proyectos que se presenten a la consideración del Comité Técnico, estén vinculados con su competencia y jurisdicción, quienes participarán con voz, pero sin voto.

**Artículo 42.** El Comité Técnico del fideicomiso podrá invitar a sus sesiones a las instituciones públicas federales y locales, así como a las personas físicas o morales que se relacionen con la materia del fideicomiso, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan al desahogo de los asuntos que se relacionen con el mismo, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Dichas sesiones podrán ser del conocimiento de la sociedad, de acuerdo con la legislación aplicable y la presente ley.

**Artículo 43.** Los acuerdos de este Comité, se deberán hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Sedatu y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.

**Artículo 44.** El Comité Técnico del fideicomiso contará con el apoyo del secretario técnico del consejo que también lo será del Comité Técnico para convocar a las sesiones, levantar las actas de las mismas, dar seguimiento a los acuerdos que se adopten e informar el avance de su cumplimiento. El Secretario Técnico tendrá un suplente quien será miembro de su equipo de trabajo, a efecto de que lo auxilie en sus funciones y lo supla en sus ausencias.

**Artículo 45.** Las designaciones de los representantes al Comité Técnico, deberán constar por escrito y serán de carácter honorífico, por lo que ninguno de ellos tendrá derecho a retribución alguna por las actividades que desempeñen en el fideicomiso. Las designaciones del secretario técnico y su suplente deberán constar por escrito.

**Artículo 46.** Para el caso de la zona metropolitana en que intervienen dos o más entidades federativas, el Comité Técnico del fideicomiso lo deberán formar los representantes definidos en el artículo 40 de la presente ley, de cada una de las entidades federativas que la conforman, y la presidencia del Comité Técnico podrá ser rotatoria, de preferencia anualmente, o conjunta, si así lo determinen los miembros del Comité Técnico de cada zona metropolitana.

**Artículo 47.** El Comité Técnico del fideicomiso conocerá y realizará las observaciones y recomendaciones que considere, al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre la cartera de propuestas que integrará el secretario técnico del consejo y sobre el calendario de ejecución de las mismas en el que se describa el avance físico y financiero programado del ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano.

**Artículo 48.** El funcionamiento del Comité Técnico del fideicomiso, se encontrará previsto en el contrato correspondiente, y se especificará el lugar, la frecuencia y el procedimiento para las sesiones del Comité Técnico, conforme a los fines del Fondo Metropolitano y a lo estipulado en la presente ley.

**Artículo 49.** El Comité Técnico del fideicomiso se considerará legalmente reunido cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Presidente o quien lo supla.

Las decisiones del Comité Técnico del fideicomiso se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, el Presidente del Comité Técnico tendrá voto de calidad.

### **Título Tercero Del Fondo Metropolitano**

#### **Capítulo I De sus fines**

**Artículo 50.** Los recursos del Fondo Metropolitano son asignados a través del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, los cuales tienen el carácter de subsidio federal y no pueden ser usados para fines distintos a los precisados por esta ley.

Tendrán derecho a acceder a recursos del fondo metropolitano, únicamente las zonas metropolitanas reconocidas por el grupo interinstitucional.

**Artículo 51.** Los recursos del Fondo Metropolitano serán destinados al desarrollo y ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas proyectos, acciones, obras de infraestructura, y su equipamiento, excepto los edificios de gobierno, en el ámbito territorial que conforma a la zona metropolitana, y atendiendo en estricto sentido en cuanto a su priorización de propuestas a la caracterización de cada una de las zonas metropolitanas beneficiadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyos resultados e impacto impulsen de forma prioritaria los siguientes objetivos:

- a) Avanzar en la coordinación pública inter-institucional, así como inter-estatal e inter municipal en las zonas metropolitanas;
- b) Desarrollar una adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio planificando las zonas metropolitanas desde perspectivas integrales, con visión de largo plazo. y con la participación efectiva de la ciudadanía organizada;
- c) Avanzar en la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas por medio de una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las zonas metropolitanas;
- d) Coadyuvar a la viabilidad y a mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas;
- e) Impulsar la sustentabilidad y la protección ambiental en las zonas metropolitanas, priorizando el avance en la preservación y valorización de los servicios ambientales, en el manejo sustentable e integral del agua y de los residuos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales y la limpieza y aprovechamiento sustentable de las cuencas atmosféricas e hidráulicas;
- f) Impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas por medio del desarrollo de infraestructura productiva de nivel metropolitano;

- g) Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo;
- h) Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna;
- i) Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento;
- j) Impulsar y orientar una economía competitiva que impulse el desarrollo regional;
- k) Fomentar una infraestructura de transporte público, moderna, sustentable, no contaminante y que represente claras ventajas para llevar a cabo las actividades económicas, sociales, culturales y educativas de la Zona Metropolitana;
- l) Impulsar e invertir en infraestructura que permita y fomente el uso de medios de transporte no motorizado que permita garantizar una mejor y más ágil movilidad; y
- m) Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

## Capítulo II

### Lineamientos en materia presupuestaria

**Artículo 52.** Las propuestas de apoyo con recursos del Fondo Metropolitano para realizar acciones y obras de infraestructura, y su equipamiento, así como prioridades de apoyo, se orientarán principalmente a alcanzar los objetivos definidos en el artículo 51 de la presente ley, así como considerar las acciones prioritarias que establezca el Programa de desarrollo urbano y ordenación del territorio de la zona metropolitana, siempre que no contravengan a lo establecido en la presente ley.

**Artículo 53.** Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución, los cuales demuestren ser

viables y sustentables y se orienten a atender los objetivos del Fondo definidos en esta ley. Dichos recursos podrán erogarse para:

- a) El establecimiento y mantenimiento de La gestión de instituciones públicas descentralizadas en las zonas metropolitanas, que realicen estudios para la planeación, gestión, generación de información, evaluación y coordinación metropolitana, con visión integral, de largo plazo y con participación ciudadana organizada y efectiva;
- b) Erogaciones para la construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura metropolitana y que signifiquen contribuir al desarrollo de la zona metropolitana en su conjunto, además de la adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas;
- c) Erogaciones para adquirir o convenir suelo en la zona metropolitana estratégicamente ubicado, orientado a reservas territoriales y derechos de vía para infraestructuras y equipamientos de nivel metropolitano;
- d) Ofrecer suelo servido y bien localizado de forma prioritaria para la población de los dos primeros deciles de ingreso y para espacios públicos;
- e) Incentivar y favorecer la consolidación urbana, desalentando los procesos extensivos y dispersos de ocupación del territorio;
- f) Acciones y obras prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente en el ámbito territorial metropolitano y regional;
- g) Corredores verdes, parques urbanos, humedales artificiales de impacto metropolitano;
- h) Erogaciones para adquirir parque vehicular masivo para la red de transporte público metropolitano, infraestructura o equipamiento de éste;
- i) Mantenimiento, conservación o mejoramiento de infraestructura para ciclovías, transporte no motorizado y peatonal de la zona metropolitana; y
- j) Las demás que contemple esta ley.

### Capítulo III Condiciones de apoyo

**Artículo 54.** Los proyectos que se realicen con recursos federales del Fondo Metropolitano deberán contar con registro previo ante la comisión.

**Artículo 55.** Las propuestas de programas, proyectos y obras a las que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano, deberán ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo vigente y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana. Así como a los Atlas de Riesgo municipales de aquellos que formen parte de la misma. Específicamente, dichas propuestas deberán:

- a) Las inversiones y obras que se realicen deberán estar contempladas en el o los Instrumentos de planeación vigentes de la respectiva zona metropolitana.
- b) Sujetarse a criterios claros de análisis costo y beneficio, fundamentados en el o los instrumentos de planeación, vigentes, así como a la evaluación de Impacto metropolitano, económico, social, urbano y ambiental en la respectiva Zona metropolitana, de acuerdo con la presente Ley y las disposiciones aplicables.
- c) Cumplir con la normatividad aplicable atendiendo al tipo de propuesta.

### Capítulo IV Ejercicio y administración de los recursos

**Artículo 56.** Los recursos del Fondo Metropolitano son subsidios federales, por lo que su aplicación y control, están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, y las demás aplicables.

**Artículo 57.** Los recursos que no se encuentren erogados o vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago, a más tardar el último día hábil del mes de diciembre del ejercicio fiscal respectivo, se deberán reintegrar a la Te-

rorería de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 58.** Las obligaciones y compromisos formales de pago, se establecerán mediante:

- a) La aprobación del Comité Técnico del fideicomiso para asignar recursos a las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano según los objetivos y ámbitos mencionados en la presente ley;
- b) La licitación o equivalente, para la realización de las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos que estipula la presente ley;
- c) La selección o contratación de proveedores, contratistas o consultores, para realizar las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos mencionados la presente ley; o
- d) La elaboración y suscripción de documentos que justifiquen y comprueben la asignación y aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano a propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos mencionados en la presente ley.

### Capítulo V Criterios de selección de propuestas para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano

**Artículo 59.** Los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a los gobiernos de las entidades federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas, se deberán administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión, con el objeto de que se canalicen de acuerdo con el mérito de los proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, evaluados y aprobados en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 60.** Dichos fideicomisos deberán establecer una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los recursos federales transferidos y de los rendimientos financieros que se generen, para efectos de su control y fiscalización. Para que proceda la entrega de los recursos presupuestarios federales, las entidades federativas deberán constituir el fideicomiso correspondiente a cada zona me-

tropolitana, tomando como fiduciario, de preferencia, a la banca de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 61.** Al objeto y fines del fideicomiso previsto en la presente Ley, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que se encuentren delimitadas en alguna zona metropolitana que esté considerada en el Fondo Metropolitano, o cualquier otra instancia pública o privada, podrán destinar recursos de otras fuentes de financiamiento distintas a este Fondo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que permitan incrementar el patrimonio del fideicomiso. En tales casos, se deberá establecer en el fideicomiso cuentas específicas para la identificación, registro, control, rendición de cuentas y transparencia de cada recurso, de acuerdo con su origen, naturaleza, aplicación, destino y resultados alcanzados.

**Artículo 62.** Para efectos de constituir el fideicomiso, la Secretaría de Hacienda o equivalente en la Entidad federativa en la que se ubica la zona metropolitana correspondiente, podrá considerar, en lo conducente, el modelo de contrato de fideicomiso que pone a disposición la SHCP a través de su portal de Internet. Las solicitudes de recursos con cargo al patrimonio del respectivo fideicomiso que se presenten a la consideración del Comité Técnico del fideicomiso, por conducto del secretario técnico, para recibir recursos del Fondo Metropolitano, deberán reunir los requisitos establecidos, los cuales se deberán resumir en una Ficha Técnica, en la que se presentará toda la información y/o documentación que justifique la postulación en forma técnica, social, económica y ambiental, y se anexará las evaluaciones que corresponda, de conformidad con el tipo de propuesta y con el monto de recursos solicitados.

**Artículo 63.** El índice del contenido de la ficha técnica será elaborado a propuesta de la SHCP, misma que deberá hacer del conocimiento de los Consejos Para el Desarrollo Metropolitano para su llenado.

**Artículo 64.** En su caso, para gastos indirectos, se podrá asignar hasta un dos por ciento del costo programado de la obra o proyecto, para cubrir erogaciones por concepto de supervisión, control, evaluación y auditorías externas por lo que deberán formar parte del total de los recursos asignados.

**Artículo 65.** Adicionalmente, para apoyar las acciones de evaluación, control, vigilancia, inspección y fiscalización

de los programas y proyectos realizados con el Fondo Metropolitano, se deberán destinar recursos equivalentes al 1 al millar del costo total de las obras y proyectos realizados por administración directa, a la Secretaría de la Contraloría o su equivalente en las entidades federativas, dicha cantidad se ejercerá conforme a los lineamientos que emita la SFP. Para el caso de que las obras y proyectos se ejecuten mediante contrato, aplicará lo dispuesto en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, el cual establece que las oficinas pagadoras deberán retener al momento del pago, un monto equivalente del 5 al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

**Artículo 66.** De igual forma, las entidades federativas destinarán un monto equivalente al 1 al millar del costo total de las obras o proyectos realizados al Órgano Técnico de Fiscalización del Congreso Local.

**Artículo 67.** En ningún caso, los recursos del Fondo Metropolitano que se entreguen a las entidades federativas, se podrán destinar a gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos mencionados en el artículo anterior y de las erogaciones corrientes que son inherentes a la ejecución de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 68.** Los beneficiarios de recursos del Fondo Metropolitano deberán garantizar la operación de las inversiones realizadas.

## Capítulo VI De la ficha técnica

**Artículo 69.** La ficha técnica consistirá en una descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada.

**Artículo 70.** La ficha técnica se requerirá en los siguientes casos:

- a) Para los proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental, de inmuebles y otros programas y proyectos, que tengan un monto de inversión menor o igual a 50 millones de pesos, así como los programas de adquisiciones y mantenimiento menores a 150 millones de pesos, y

b) Para los proyectos de inversión mayores a 1,000 millones de pesos o aquéllos que por su naturaleza o características particulares lo requieran, deberán solicitar primero el registro de los estudios de preinversión a través de la ficha técnica, previo a la elaboración y presentación del análisis costo y beneficio correspondiente. En caso de no requerir estudios de preinversión, se deberá justificar dentro del análisis costo y beneficio la razón de no requerirlos; y

**Artículo 71.** La ficha técnica deberá contener los siguientes elementos:

a) Información general del programa o proyecto de inversión, en la que se incluya el nombre y tipo del programa o proyecto de inversión, las fuentes de financiamiento, el calendario y el monto estimado de inversión, el horizonte de evaluación, su localización geográfica, la cual deberá ir acompañada de un mapa de ubicación, siempre y cuando la naturaleza del proyecto lo permita, así como otros aspectos relevantes.

b) Alineación estratégica, donde se especifiquen los objetivos, estrategias y líneas de acción que atiende el programa o proyecto de inversión, conforme a los planes y programas gubernamentales. Además, se deberán identificar los programas o proyectos de inversión relacionados o que podrían verse afectados por su ejecución;

c) Análisis de la situación actual, en el que se describa la problemática específica que justifique la realización del programa o proyecto de inversión, que incluye una estimación de la oferta y demanda de los bienes y servicios relacionados;

d) Análisis de la situación sin proyecto, mediante el cual se deberá especificar las optimizaciones, entendidas como las medidas administrativas o de bajo costo que contribuirían a optimizar la situación actual descrita; asimismo, se deberá realizar una estimación de la oferta y la demanda de los bienes y servicios relacionados con el programa o proyecto de inversión, proyectado a lo largo del horizonte de evaluación, considerando las optimizaciones identificadas;

e) Justificación de la alternativa de solución seleccionada, en la que se describa las alternativas que resuelvan la problemática planteada, así como la cuantificación de sus costos y la descripción de los criterios técnicos y

económicos de selección, utilizados para determinar la alternativa más conveniente;

f) Análisis de la situación con proyecto, en el que se describa el programa o proyecto de inversión y sus componentes, los aspectos técnicos, ambientales y legales más importantes relacionados con su ejecución y, en caso de que aplique, un croquis con su ubicación; adicionalmente se deberá incluir una estimación de la oferta y la demanda proyectada bajo el supuesto de que el programa o proyecto de inversión se lleve a cabo, con el fin de determinar su interacción y verificar que contribuya a solucionar la problemática identificada; y

g) Identificación y, en su caso, cuantificación y valoración de los costos y beneficios relacionados con la implementación del programa o proyecto de inversión tanto en la etapa de ejecución como de operación.

Sólo para aquellos programas o proyectos de inversión de infraestructura económica con un monto total de inversión mayor a 30 millones de pesos y hasta 50 millones de pesos, se deberán calcular los indicadores de rentabilidad necesarios para determinar la conveniencia socioeconómica de realizar el programa o proyecto.

h) Para los estudios de preinversión, se deberá señalar: (1) nombre del estudio, (2) tipo de estudio, (3) fecha estimada de realización, (4) justificación de su realización, (5) descripción, y (6) monto estimado de inversión.

## Capítulo VII

### De la aplicación de los recursos para desarrollar las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano

**Artículo 72.** Las entidades federativas podrán emitir lineamientos complementarios a la presente Ley, que contribuyan a la adecuada aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano y de otras fuentes de financiamiento, sin contravenir las disposiciones jurídicas aplicables y lo establecido en esta Ley.

**Artículo 73.** La atención a las consultas y solicitudes relacionadas con la presente Ley, estarán a cargo de la UCP, en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 74.** Los recursos presupuestarios federales se radicarán a través de las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, quien deberá entregar dichos recursos al fideicomiso correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 75.** La transferencia de recursos a las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, se llevará a cabo de conformidad con la solicitud formal de la Secretaría de Hacienda o su equivalente de las entidades federativas a la UPCP, en congruencia con la programación del avance financiero de la ejecución de las propuestas apoyadas y con base en la emisión del acuerdo de asignación de recursos por parte del Comité Técnico del fideicomiso el calendario de ministración. Asimismo, se deberá entregar a la UPCP el recibo oficial correspondiente, dentro de los diez días hábiles posteriores a la entrega de los recursos.

**Artículo 76.** Las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, deberán entregar los recursos federales del Fondo Metropolitano a la cuenta específica correspondiente del fideicomiso, dentro de los tres días hábiles posteriores a su recepción, como máximo, así como los rendimientos financieros que se hayan generado durante ese lapso.

**Artículo 77.** En el caso de que la zona metropolitana abarque dos o más entidades federativas, éstas comunicarán formalmente a la UPCP, los términos de las proporciones en que se les ministrarán los recursos, para su transferencia al respectivo fideicomiso. En caso de no contar con esa información, la entidad federativa interesada, podrá solicitar el apoyo de la federación para que la UPCP los distribuya de conformidad con los acuerdos a que llegue la Federación en los términos que indica la LGAH, capítulo Cuarto, fracciones 20 a 25 y la LGEEPA, el factor poblacional derivado de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, que están delimitados en la respectiva zona metropolitana. En caso de no contar con esa información, la UPCP los distribuirá de conformidad con el factor poblacional derivado de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, que están delimitados en la respectiva zona metropolitana.

**Artículo 78.** Los recursos federales asignados al Fondo Metropolitano, podrán ser complementados con las aportaciones adicionales de recursos que realicen las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, o cualquier otra instancia pública o privada, de conformidad con la presente Ley.

**Artículo 79.** La entidad federativa deberá destinar los recursos presupuestarios federales a la zona metropolitana que se defina en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, para apoyar la realización de las propuestas, ya sean nuevas o en proceso, y que se ejecuten por contrato o por administración.

**Artículo 80.** Las entidades federativas llevarán a cabo un registro, control y rendición de cuentas que será específico y exclusivo para las propuestas financiadas con el Fondo Metropolitano, incluyendo los rendimientos financieros que se generen en la cuenta productiva específica que se deberá establecer para la identificación y el manejo de los recursos del Fondo Metropolitano. Se deberá llevar a cabo el registro, control, rendición de cuentas y transparencia en cada una de las cuentas productivas que se establezcan para identificar las diferentes fuentes de financiamiento consideradas en el fideicomiso.

**Artículo 81.** Las entidades federativas deberán realizar de manera detallada y completa el registro y control correspondiente en materia documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local, según su ámbito de competencia, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria y rendición de cuentas, de forma plenamente transparente, corresponde a los recursos otorgados a través del Fondo Metropolitano.

**Artículo 82.** En la aplicación de los recursos presupuestarios federales, las entidades federativas deberán observar las disposiciones federales aplicables cuando se ejerzan en el marco de convenios específicos con dependencias o entidades paraestatales del ámbito federal, y se podrán aplicar las disposiciones locales en los demás casos de asignación de los recursos, siempre y cuando no contravengan las disposiciones federales y corresponda a los objetivos, prioridades y tipos de apoyos definidos la presente ley.

**Artículo 83.** En el caso de convenios suscritos con dependencias o entidades paraestatales del Gobierno Federal, se aplicarán las disposiciones federales respectivas y se atenderán adicionalmente los términos del convenio que se suscriba.

**Artículo 84.** Para efectos de la comprobación, rendición de cuentas y transparencia del gasto realizado en las propuestas convenidas, las operaciones correspondientes a los con-

venios suscritos se deberán registrar contable y presupuestariamente en los términos de las disposiciones aplicables y de las establecidas en dichos convenios.

**Artículo 85.** Las entidades federativas asumen, plenamente por sí mismas, los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo relacionadas con las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano.

Asimismo, la asumen en todo lo relativo a los procesos que comprendan la justificación, contratación, ejecución, control, supervisión, comprobación, integración de libros blancos, según corresponda, rendición de cuentas y transparencia, para dar pleno cumplimiento a las disposiciones aplicables. Lo anterior, tendrá total independencia del monto de los recursos que se autoricen del Fondo Metropolitano a las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 86.** Para la aplicación de los recursos mediante convenios específicos que suscriban las entidades federativas con los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal u otros organismos o dependencias públicas locales, éstos asumirán el compromiso y la responsabilidad de la aplicación de los recursos que se les proporcionen, como ejecutores del gasto, de acuerdo con los convenios que se celebren para tales efectos, en los términos de la presente Ley y de las disposiciones aplicables. Para tal efecto, se deberá atender a lo siguiente:

a) El municipio, demarcación territorial del Distrito Federal u organismo público local establecerá una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los apoyos recibidos y de sus rendimientos financieros;

b) En los convenios que se celebren, se deberá asegurar que las instancias de control y fiscalización competentes del Ejecutivo y del Legislativo Federal y Estatal, tengan el total acceso a la información documental, contable y de cualquier otra índole, relacionada con los recursos aplicados mediante dichos convenios; y

c) De conformidad con la presente ley, las entidades federativas incluirán en los informes trimestrales y en el informe final, lo correspondiente a los programas y proyectos convenidos para su ejecución por los municipios, demarcaciones territoriales del Distrito Federal u organismos públicos locales, considerando que para cumplir la presente Ley, se considerará como comprobante de la aplicación de los

recursos por las entidades federativas, el recibo oficial de ingresos que expidan los municipios, demarcaciones territoriales u organismos públicos locales. Estos últimos asumirán el compromiso de proporcionar o presentar a las instituciones competentes de control y de fiscalización, tanto federales como locales, los documentos que justifiquen y comprueben cada caso que corresponda.

## Capítulo VIII

### De los informes programático-presupuestarios

**Artículo 87.** El Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá remitir trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Comisión en los términos del artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables.

En caso de no haber cumplido dicha disposición, además de las consecuencias legales aplicables, la Cámara de Diputados deberá considerar la reducción o en su caso cancelación de recursos federales dentro del Fondo Metropolitano para la entidad que haya incumplido lo dispuesto por este capítulo.

Asimismo, en caso de que la entidad haya cumplido en tiempo y forma con lo dispuesto, la Cámara de Diputados deberá considerar un incremento que responda al uso, a las necesidades y a la transparencia con la que se han manejado los recursos en el ejercicio anterior.

**Artículo 88.** Las entidades federativas deberán presentar informes trimestrales y uno final, en los que se precise la aplicación, destino y resultados obtenidos con los recursos del Fondo Metropolitano erogados en las propuestas apoyadas, incluyendo la información programática y financiera, de conformidad con las disposiciones aplicables.

**Artículo 89.** En el caso de las zonas metropolitanas que incluyan a más de una Entidad federativa, cada una de ellas deberá reportar lo correspondiente a los recursos que haya ejercido en la ejecución de cada propuesta apoyada, según corresponda. Se procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas no hayan entregado la información señalada en el presente artículo.

**Artículo 90.** Las entidades federativas deberán entregar a la UPCP, mediante archivos electrónicos, la siguiente información y documentación, relacionada exclusivamente con los recursos federales del Fondo Metropolitano registrados en la cuenta específica correspondiente del fideicomiso, a más tardar a los veinte días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre, para su inclusión en el informe que se entrega al Congreso de la Unión:

- a) Estado de posición financiera;
- b) Saldo o disponibilidad al comienzo del periodo que se reporta;
- c) Ingresos;
- d) Rendimientos financieros;
- e) Egresos (desglosados por concepto o tipo de gasto);
- f) Saldo o disponibilidad de los recursos federales al final del periodo que se reporta;
- g) Destino y resultados alcanzados con los recursos; y
- h) Avance en el cumplimiento de la misión, objeto y fines del fideicomiso.

### **Capítulo IX De la evaluación**

**Artículo 91.** La evaluación externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, se llevará a cabo de común acuerdo entre los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, la administración pública federal y la comisión, en los términos de las disposiciones aplicables.

**Artículo 92.** El costo de las evaluaciones se cubrirá con los recursos del Fondo Metropolitano que corresponda a cada una de las zonas metropolitanas, de acuerdo con el tipo de evaluación que se lleve a cabo. En el caso de que la zona metropolitana abarque dos o más entidades federativas, dicho costo se financiará con el monto de los recursos federales que le hayan sido asignados a la misma.

### **Capítulo X De los indicadores para resultados**

**Artículo 93.** La ficha técnica que se presenta a la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos del Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá explicar con claridad la naturaleza y alcance, así como contar con información relevante del análisis costo-beneficio y los indicadores para resultados que medirán los efectos de las propuestas apoyadas en el desarrollo de la zona metropolitana específica.

**Artículo 94.** Los indicadores para resultados, serán reportados mediante el sistema establecido al efecto. Al respecto, podrán contar con la opinión y apoyo técnico de la UPCP, así como considerar los lineamientos y metodologías que hayan emitido la Administración Pública Federal y la propia Comisión, de conformidad con su respectiva competencia.

### **Capítulo XI Del seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia**

**Artículo 95.** Para el seguimiento de la ejecución de las propuestas apoyadas, los ejecutores del gasto deberán atender lo siguiente:

- a) Informar trimestralmente a la UPCP, en los términos del artículo 85, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y mediante el sistema de información establecido al efecto, sobre la aplicación de los recursos, el avance y resultados alcanzados en la ejecución de las propuestas apoyadas;
- b) Informar al Comité Técnico del fideicomiso y al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre los avances de las propuestas apoyadas a través de los medios que se definan para tal efecto; y
- c) El Comité Técnico informará a la UPCP, sobre cualquier condición o situación que afecte la buena marcha y desarrollo de las propuestas apoyadas.

**Artículo 96.** En la aplicación y erogación de los recursos del Fondo Metropolitano entregados a las entidades federativas, éstas deberán mantener los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por cada una de las propuestas apoyadas.

**Artículo 97.** La documentación comprobatoria original que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, se presentará por el órgano hacendario o unidad ejecutora de las entidades federativas, cuando sea requerida por la SHCP, la SFP o la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las demás disposiciones aplicables, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la SFP realicen la Secretaría de Contraloría o su equivalente en las entidades federativas.

**Artículo 98.** Los recursos aplicados correspondientes al Fondo Metropolitano tienen el carácter de subsidio federal. Las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal en que incurran los servidores públicos, federales o locales, así como los particulares, serán sancionadas en los términos de la legislación federal aplicable.

**Artículo 99.** Para efectos de la transparencia y rendición de cuentas, las entidades federativas deberán incluir en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados mediante el Fondo Metropolitano.

**Artículo 100.** La información técnica, los montos apoyados, los acuerdos y los resultados alcanzados de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, se darán a conocer a través de medios electrónicos en las páginas de Internet de las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes.

**Artículo 101.** Las entidades federativas promoverán la publicación de la información y los resultados de las propuestas apoyadas, incluyendo los avances físicos y financieros, en su página de Internet, así como en otros medios accesibles al ciudadano, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su similar estatal. Por su parte, el gobierno federal incluirá, en los informes al Congreso de la Unión que corresponda, los recursos entregados a las entidades federativas por medio del Fondo Metropolitano.

**Artículo 102.** Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en la aplicación y erogación de

los recursos, en los términos de las disposiciones aplicables, sin que, por estar fideicomitidos, implique limitaciones o restricciones al acceso de las instancias competentes a la información sobre la administración, erogación y resultados alcanzados con los recursos entregados a las entidades federativas.

**Artículo 103.** La publicidad, la documentación y la información relativa a las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

### Transitorios

**Primero.** La presente ley entrará en vigor a partir del primero de enero del siguiente año en que haya sido publicado este decreto.

**Segundo.** A partir de la fecha en que entre en vigor la Ley Federal para el Desarrollo Metropolitano, quedan sin efectos las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o resoluciones que contravengan o se opongan a lo preceptuado en esta ley.

**Tercero.** La administración pública federal, los gobiernos estatales, municipales, las legislaciones locales y demás actores involucrados en la presente ley, deberán realizar las adecuaciones que haya al caso, a fin de no contravenir lo dispuesto en la presente Ley.

**Cuarto.** Lo no contemplado en la presente ley, será la SHCP y la Sedatu quienes determinen los mecanismos, actos administrativos y procedimientos a través de la publicación del reglamento respectivo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2014.— Diputados: Raúl Paz Alonzo y J. Jesús Oviedo Herrera (rúbricas).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Metropolitano, para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Víctor Oswaldo Fuentes Solís, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado Víctor Oswaldo Fuentes Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Servicio Público de Bomberos al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Desde 1527 existieron grupos dirigidos por soldados españoles dedicados al combate de siniestros. En 1712 cuando se integra en Francia el primer cuerpo de bomberos debidamente organizado y en los Estados Unidos fue Benjamín Franklin quien organizó el primer cuerpo de bomberos en el año de 1736 en Filadelfia.

El 22 de agosto de 1873 fue creado en el puerto de Veracruz el primer cuerpo de bomberos del país, donde se dio inicio a la construcción de la profesionalización de las labores que hoy corresponden a los cuerpos de bomberos.

Más tarde, en 1880, el presidente Porfirio Díaz decide mejorar el equipo para combatir los incendios y crea provisionalmente el primer cuerpo de bomberos de la ciudad.

En 1951 se creó el primer cuerpo de bomberos recibiendo por decreto presidencial el carácter de Heroico Cuerpo de Bomberos.

Cabe mencionar que desde siempre, los cuerpos de bomberos en el país se han organizado y han actuado con los escasos recursos asignados para su función, tratando de optimizarlos al máximo para llevar a cabo la importante tarea de proteger las vidas en peligro y los bienes en riesgo, a través de su trabajo heroico y comprometido donde arriesgan su vida para salvaguardar la de otros.

Con el paso del tiempo, los cuerpos de bomberos han sido responsables de diversas tareas encaminadas a servir y a prestar apoyo a la sociedad. En la actualidad se enfrentan a tareas complicadas como el retiro de árboles, apagar incendios, fugas de gas, explosiones, cortocircuitos, rescate de cadáveres, apoyo en accidentes viales, inundaciones y derrames de sustancias tóxicas, entre otro tipo de accidentes, las cuales realizan con gran valor, portando con orgullo uniformes y equipos que no cumplen con los estándares de calidad necesarios para el desarrollo de sus actividades de rescate, ya que se encuentran en condiciones precarias y con grandes limitaciones para atender dichos siniestros.

Es bien sabido que los cuerpos de bomberos dependen administrativamente de los ayuntamientos y en la mayoría de los casos, se encuentran adscritos a la unidad de protección civil de los municipios, de la cual reciben su presupuesto, asignado de manera discrecional, salvo en casos como el del Distrito Federal, en el que se constituye como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Actualmente los cuerpos de bomberos se financian en su mayoría de las veces, a través de patronatos y del apoyo de los representantes de los sectores público, privado y social, que coadyuvan en la integración de su patrimonio. Sin embargo, resulta fundamental que dichos órganos cuenten con apoyo y recursos constantes que contribuyan a garantizar el equipamiento necesario y la capacitación permanente que requieren para el mejor desempeño de las tareas que realizan.

Ante esta situación que se vive actualmente, es necesario que el estado junto con la participación de los diferentes niveles de gobierno, brinde las herramientas necesarias para que este sector tan desprotegido cuente con el debido apoyo para su funcionamiento.

Es fundamental que cuenten con los incentivos salariales justos equivalentes a tan difícil tarea. Desde su inicio estos grupos han tenido diversos problemas en su funcionamiento, a causa de indefiniciones en materia legislativa con repercusiones económicas en perjuicio de su correcto funcionamiento.

Es por ello que a través de la presente iniciativa se pretende facultar al Congreso de la Unión para poder expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios,

coordinen sus acciones en materia del servicio público de bomberos, así como el de protección civil.

Es importante recordar que la legislación en la materia de protección civil de acuerdo a la Constitución es concurrente entre los tres órdenes de gobierno. En este sentido, el Ejecutivo federal tiene a su cargo la coordinación ejecutiva entre el gobierno federal, local y municipal para realizar las acciones necesarias encaminadas a dicho fin, mientras que el Congreso de la Unión, de acuerdo a la fracción XXIX-I del artículo 73 de nuestra Carta Magna, tiene la facultad de legislar las bases para la coordinación federal, estatal y municipal respecto al tema de protección civil únicamente.

En este orden de ideas, es posible observar que al no estar establecida la facultad de legislar directamente sobre la materia en el tema de bomberos, de acuerdo al artículo 124 del ordenamiento antes mencionado, queda reservada tal facultad a los congresos locales.

Debido a la discrecionalidad en materia de legislación estatal, cada entidad regula de distinta manera la protección civil; encontrándose dentro de ésta las disposiciones relacionadas a la creación, funcionamiento, financiamiento y regulación de los cuerpos de bomberos sector que muchas veces carece de apoyo y financiamiento para su función.

De esta forma, aún cuando existe un sistema nacional de protección civil, es necesario dar atribuciones para que verdaderamente se revise las condiciones de estas instituciones, que en muchos casos carecen de recursos al no existir una obligatoriedad por parte del estado a otorgarles los recursos, económicos y humanos para su correcto desempeño.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes de protección civil locales contemplan medidas relacionadas a la previsión de desastres naturales y humanos, pero la extensión de la materia muchas veces impide que se observe de manera eficaz el correcto desempeño y condición de nuestras instituciones de bomberos.

Esto no es más que un reflejo de la poca importancia que se ha tomado en torno al tema en comento desde el nacimiento formal de los cuerpos de bomberos, sin reflexionar que el auxilio primario y mitigación de posible daño en caso de siniestros beneficia a la sociedad en su conjunto.

Con base en la poca importancia que se le ha dado al tema desde el nacimiento formal de los cuerpos de bomberos, expongo ante este pleno la presente iniciativa a través de la cual se considera necesario que desde el texto constitucional exista un reconocimiento y una previsión específica para la heroica labor que representa la noble actividad del servicio público de bomberos.

Es necesario que en México se genere una cultura de prevención de accidentes y desastres basados en un régimen de protección civil, por lo que estimamos que tales argumentos sostienen con sobradas razones el impulso de esta iniciativa para que constitucionalmente se prevea que los estados y municipios se coordinen en la prestación del servicio público de bomberos.

Compañeros diputados, muchas son las tragedias que han ocurrido debido a la falta de una cabal regulación que brinde apoyo a las corporaciones de bomberos en México, a quienes aprovechando, este espacio, dirijo mi reconocimiento y admiración por su loable y heroica entrega; por ello es que me permito someter a su consideración la presente iniciativa de reforma constitucional.

Por lo antes expuesto y fundado se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 73, fracción XXIX-I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** ...

I. a XXIX-H. ...

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y del servicio público de bomberos.

### 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 18 de marzo de 2014.— Diputado Víctor Oswaldo Fuentes Solís (rúbrica).»

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

---

#### LEY AGRARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 80 de la Ley Agraria, a cargo de la diputada María del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso b), del artículo 80 de la Ley Agraria, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

El derecho agrario actual en nuestro país se ha caracterizado por buscar un equilibrio e igualdad de los sujetos agrarios y los factores sociales de producción, pero también por prevenir y resolver los conflictos que se generen en el campo de acción de esta materia, motivo por el cual se ha buscado dotar de un sistema legal que permita el acceso a la justicia agraria.

Cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari decidió realizar modificaciones al artículo 27 constitucional y crear la actual Ley Agraria, que sustituía a la Ley Federal de Reforma Agraria, pensó que se modernizaba el marco legal que permitiría el desarrollo de los ejidos o comunidades así como “promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita, creando las condiciones para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos”, y efectivamente, fue el capitalismo neoliberal, el que hizo más precaria la situación económica y social de ejidatarios y comuneros.

La certidumbre jurídica y los instrumentos que brindarían la justicia expedita, en la práctica resultaron confusos e ineficientes, lo que originó que los procedimientos agrarios fuesen tardados, con lo que se apartaron de su objetivo inicial y primordial, ello al dejar dentro del texto normativo de la Ley Agraria diversas lagunas jurídicas, que si bien, permitía la aplicación supletoria, por ejemplo del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha norma no fue creada para buscar la igualdad de condiciones y el equilibrio de los sujetos agrarios y sus relaciones.

El actual procedimiento agrario mexicano, existen juicios que se han eternizado ante la falta de reglas claras procedimentales o bien ante la falta de disposiciones expresas que den solución a los conflictos que a diario surgen en los ejidos y comunidades del país, los cuales, con las actuales transformaciones sociales, han aumentado en número y complejidad.

Un ejemplo de lo anterior, lo ha sido el hecho de que cuando el ejidatario pretende enajenar sus derechos agrarios, se encuentra obligado a notificar a su cónyuge, concubina o hijos, a efecto de que éstos, dentro del término de treinta días, haga valer su derecho del tanto y no haciéndolo en dicho plazo, perdieran ese derecho, o bien, si el ejidatario omitía la notificación, la enajenación sería nula.

Debemos de recordar que la notificación es un acto procesal emanado de un órgano jurisdiccional u órgano facultado para ello, destinado a hacer saber a determinadas personas la existencia de un acto jurídico que incide en su esfera personal, patrimonial o jurídica; de tal suerte que esta figura jurídica, ha sido considerada como una de las más importantes dentro de los procesos, tan es así que su falta de verificación o la hecha en forma contraria a las disposiciones aplicables, constituye la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, atendiendo a que origina la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio.

También es oportuno precisar que el citatorio constituye un medio de comunicación procesal por el que se llama a una persona o personas determinadas para que se presenten en un lugar, día y hora específicos, que se les señale para realizar alguna diligencia o tomar conocimiento de alguna resolución o reclamación susceptible de afectar sus intereses.

Lo anterior es así en razón de que, en el derecho procesal actual (incluida la Ley Agraria en su parte adjetiva), en nuestros códigos de raigambre hispano-romana, resiste el

embate de las reformas y de las ideas de simplicidad y celeridad en el proceso, el instituto de la citación. Como se observará, es una específica forma de citación con plazo determinado y preclusivo. Asimismo, es un acto complejo de notificación, de comunicación, de plazo, bajo apercibimiento conminatorio, de tal manera que pone al notificado (demandado, procesado, tercero necesario, funcionarios inferiores, etcétera,) en la situación jurídica de comparecer o dejar de comparecer, con consecuencias procesales a cargo del rebelde.

Lo anterior significa la fijación de un término, el encuadre en el tiempo, para que la persona notificada, cumpla una actividad o manifieste su voluntad ante el órgano pertinente que resuelve el acto de emplazamiento. Por lo que en esa guisa el notificado tiene la carga de comparecer, al ser citado en un término fijo y bajo apercibimiento de las consecuencias procesales, en perjuicio de su derecho o de su interés de actuar, ello con la finalidad de que comparezca a hacer valer un derecho.

El principio procesal (de la notificación) se percibe en la situación del notificado que puede sufrir la consecuencia de su inercia o de su negligencia. El concepto de carga sustituye así al de obligación, lo que está señalando la evolución de las ideas sobre este instituto y sus géneros en el derecho procesal, cuando se trata de las partes.

“Las cargas más importantes que pueden recordarse son, la que pesa sobre el demandado de comparecer y personarse en el proceso (carga genérica que condiciona las distintas cargas particulares)...”, dice al respecto Reimundín, haciendo resaltar el concepto de carga, y la situación procesal de las partes cuando “están a derecho” por el acto de comparecer.

En ese orden de ideas la notificación presenta las siguientes características en nuestro derecho:

- a) El sujeto que resuelve y hace ejecutar el acto de citación conminativa, es el órgano jurisdiccional u órgano facultado para ello. Puede considerarse el sujeto activo emisor al juez o tribunal y sujeto activo ejecutor al oficial público.
- b) Se formaliza en un acto de comunicación por intermedio de oficios, cédulas, edictos, exhortes. El contenido del acto es complejo porque contiene conjuntamente la citación para hacer valer un derecho y la notificación para comparecer “a estar a derecho” (estar a derecho

significa en nuestro ordenamiento estar procesalmente en situación de defensa, por actuación del principio clásico romano *audiatur et altera pars*). Además de consignar el apercibimiento correspondiente para el caso de incomparecencia.

c) Cuando se trata de la notificación, las fallas formales de la misma o de la ausencia del acto de comunicación, producen la nulidad de todo lo actuado desde el momento mismo en que debió hacerse.

d) El efecto procesal de la notificación también caracteriza el acto complejo de que se trata. La consecuencia es la pérdida de una oportunidad procesal y la preclusión de la etapa del procedimiento o de ejercitar un derecho.

En los Códigos de fuente hispana (dentro de los cuales podemos ubicar a la Ley Agraria), la notificación, que se dirige a toda persona necesaria para un acto de diligencia.

Generalmente, la notificación se materializa por escrito (u otra equivalente), las cuales de acuerdo a la fórmula adoptada deben determinar de manera general lo siguiente: 1) El término dentro del cual ha de comparecer el citado. 2) La prevención de que si no compareciera le pararán los perjuicios a que hubiere lugar por derecho.

La notificación, tiene como acto de citación, bajo apercibimiento de una consecuencia perjudicial para el empleado, la finalidad primordial de trabar una relación procesal, de las partes entre sí, ante el órgano o autoridad.

En el derecho mexicano se relaciona también con la garantía de constitucional de audiencia y defensa en juicio, de modo que el acto de comparecencia de las partes debe cumplirse en juicio para darles la oportunidad de ser oídas, ya que nadie puede ser condenado sin haber tenido oportunidad procesal de alegar.

De lo argumentado con anterioridad se desprende que la notificación reviste gran importancia, puesto que constituye, el acto procesal mediante el cual se hace del conocimiento de una persona la existencia de una situación jurídica concreta y a efecto de que ejercite o no un derecho, ello dentro de un plazo perentorio.

Ahora bien, al suprimir la notificación o al contener deficiencias ésta, se viola la garantía constitucional de audiencia.

En ese sentido, y conforme a la dinámica social en la que los hijos o las personas con derecho al tanto por parte de determinado ejidatario, se vieron con obligación de migrar a otros lugares, se hizo imposible, en algunos casos, la notificación del derecho del tanto, originado que muchos ejidatarios no pudieran enajenar sus derechos, o bien, quienes lo hicieron, corrieron el riesgo que después se decretara nulidad de la enajenación, lo que en sí mismo originaba otro problema jurídico que bien podía evitarse con la flexibilidad de la Ley Agraria, en materia de notificaciones al momento de que el ejidatario quiera realizar la enajenación de sus derechos.

Derivado de ello, el artículo 80 de la Ley Agraria, menciona que son tres los elementos que deben prevalecer para que la enajenación de derechos parcelarios allí contemplada sea válida, a saber: a) Que el acto jurídico se otorgue por escrito ante dos testigos, b) Que se notifique a los beneficiarios del derecho del tanto (cónyuge e hijos, en ese orden) y, c) Que se notifique al Registro Agrario Nacional.

Ahora bien, la exigencia de la notificación del derecho del tanto al cónyuge e hijos del enajenante, lleva implícito juicio de razón de que el legislador pretendió que los derechos parcelarios no salieran del propio núcleo familiar del ejidatario, sin que antes los propios miembros de su familia (cónyuge e hijos) estuvieran en condiciones de hacer valer su preferencia en la enajenación, todo lo cual lleva a la convicción de que el citado acto jurídico (enajenación) debe pretenderse entender con una persona ajena a la familia del ejidatario enajenante, lo que se confirma atendiendo a que el referido dispositivo principia diciendo que “Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.”

Por consiguiente, el derecho del tanto no es más que una preferencia en la celebración de la operación, y la que rige en materia agraria tiende a buscar la protección de las referidas personas que conforman el núcleo familiar del ejidatario cedente, frente a extraños a él en cuyo beneficio se hará la transmisión.

El derecho del tanto, una figura legal que tiene como objetivo final preservar la línea familiar de los propietarios de una parcela o terreno ejidal, proporcionándoles el beneficio de la preferencia ante otros compradores en el caso de que esa tierra o derecho parcelario sea puesta en venta por su propietario original.

Sin embargo, y como se ha dicho en párrafos anteriores, existen muchos casos, en los que, por la movilidad social y migración, las personas, que tiene derecho al tanto en materia ejidal, se desconocen sus domicilios por parte del ejidatario o que por cualquier otro motivo no es posible.

Es por ello, que dentro del presente decreto de ley, se propone hacer más ágil el requisito de la notificación de derecho del tanto, a efecto de que, en caso de desconocer el domicilio de las personas a quien les corresponde el derecho del tanto, se supla el mismo con la notificación que se haga al Comisariado Ejidal, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

Con base en lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de

#### **Decreto que reforma el inciso b), del artículo 80 de la Ley Agraria**

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

Para la validez de la enajenación se requiere:

a) ...

b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional. **En caso de que se desconozca el domicilio o ubicación de las personas que gozan del derecho del tanto, se procederá en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 84 de esta ley; y**

c) ...

...

### Artículo Transitorio

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

En México, Distrito Federal, a 19 de marzo de 2014.— Diputada María del Carmen Martínez Santillán (rúbrica).»

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

---

### LEY DEL SEGURO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 15 y 38 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Jorge Salgado Parra, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Jorge Salgado Parra, Legislador de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo el número de desempleados en el mundo aumentó en 2013 en cinco millones de personas, y aunque si bien es cierto que la economía mundial ha empezado a recuperarse, es igualmente cierto que lo hace de forma lenta y sin generar oportunidades de empleo. así, con ese incremento la cifra total de desempleados alcanzó los 202 millones en 2013, lo que representa una tasa del 6 % a nivel mundial, según los datos recogidos en el informe sobre las perspectivas del empleo presentado hoy por el organismo técnico de Naciones Unidas.

Por lo que hace a nuestro vecino del norte, cabe destacar que según, información del Departamento del Trabajo pu-

blicada este mes de marzo de 2014, la economía estadounidense agregó 175 mil nuevos empleos durante febrero pasado, a pesar de lo cual la tasa de desempleo se incrementó de manera mínima, para colocarse en 6.7 por ciento. Además, enfatiza que el número total de desocupados es de 10.5 millones, destacándose que en los principales grupos étnicos el desempleo reportó ligeros altibajos, destacando la reducción del desempleo entre los hispanos, que pasó de 9.5 a 8.3 por ciento el mes pasado. En el resto de los grupos la tasa reportó alzas sustanciales, particularmente entre los asiáticos, donde cerró en 6.1 por ciento después de haberse ubicado en 4.1 por ciento en enero.

En todo caso, el asunto es preocupante si tomamos en consideración recientes estudios que revelan lo que se ha dado en denominar como la “nueva era migratoria Estados Unidos México”, ante el incremento exponencial del fenómeno de retorno migratorio de nuestros paisanos a México.<sup>1</sup> De acuerdo con el INEGI, nuestro país sigue registrando una importante emigración de su población hacia nuestro país vecino de la frontera norte, pero no es menos cierto que cada vez son más los connacionales que deciden regresar a consecuencia de diversos factores, principalmente a causa de la falta de empleo.

La crisis económica estadounidense iniciada desde 2009, así como la creación de nuevas leyes para detener la entrada de trabajadores ilegales a ese país y la falta de acuerdos políticos para lograr la reforma migratoria propuesta por Presidente Obama, son factores que no sólo están afectando el flujo de migrantes hacia esa nación, sino que inclusive ha orillado a nuestros connacionales a regresar a nuestro país ante la imposibilidad de mantener su empleo o de conseguir uno nuevo.

Ante esa situación, es urgente y necesario que el Poder Legislativo dedique toda su energía en la búsqueda de los instrumentos legales que le allanen el camino a la creación de más empleos.

Compañeras y compañeros, no podemos ser pusilánimes ante semejante crisis económica y social. Tenemos un compromiso con el pueblo de México y debemos de actuar en consecuencia.

La creación de empleos es una actividad prioritaria del Estado mexicano, por lo que es importante incentivarla, teniendo en consideración que los esfuerzos para la creación de nuevos empleos implican, adicionalmente, lograr que las personas que accedan a un trabajo estable dentro de la

economía formal tengan garantizados los derechos de la seguridad social que consagra la Constitución.

Esto último lo lograremos a través de las reformas legales necesarias que contribuyan a crear mayores oportunidades de progreso y de trabajo y que apoye de manera determinante y decidida la legítima demanda social de acceso al empleo, a fin de superar la crisis financiera global y, a su vez, cerrar la brecha de la desigualdad que hoy impera en nuestro país.

Según el estudio publicado por la organización Mexicans and Americans Working Together (MATT) el 14 de junio de 2014, entre 2005 y 2010, 1.390.000 personas migraron de Estados Unidos a México. De ese total, 985.000 fueron migrantes de retorno. Curiosamente, las deportaciones que, como sabemos, se han intensificado enormemente durante el gobierno de Obama, representan sólo el 11 % de toda la migración de retorno a México en ese período. Esto significa que un número significativo de migrantes de retorno “eligió” volver a México voluntariamente. Entre sus principales conclusiones, el estudio muestra que “factores económicos, como la recesión en Estados Unidos, y factores políticos, como las políticas migratorias de ambos países, tienen un impacto decisivo en los patrones de migración de retorno”. El estudio también concluye que “muchos migrantes de retorno regresan a México por razones emocionales después de 1 a 5 años, y la mayoría de quienes regresan goza de ingresos ligeramente más altos que los que percibía en México antes de migrar a Estados Unidos”. En particular, el estudio establece que una gran parte de estos migrantes de retorno expresan un fuerte deseo de permanecer en México. Pero en todo caso, no podemos omitir que tan sólo en Guerrero, en el periodo comprendido de enero a noviembre del 2013, autoridades migratorias de los Estados Unidos de América deportaron a un total de 24 mil 158 guerrerenses.

En consecuencia, estamos situados frente a un problema que adquiere dimensiones extraordinarias y, por razones obvias, jamás previstas. De no actuar ante este problema que está en ciernes las consecuencias serán lamentables por múltiples razones. No sólo se tratará, pues, de un problema de desempleo, sino también de inseguridad pública ante la falta de oportunidades para los miles de mexicanos que engrosarán el índice de parados en nuestro país.

Con esta iniciativa se propone exentar del pago a patrones y trabajadores, de las cuotas obrero patronales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social durante un

término de al menos 1 año, siempre que la oferta de empleo del patrón sea cubierta por un paisano proveniente del vecino país del norte, y en los términos señalados por el programa federal creado para este supuesto, o bien aliñados a los ya existentes.

De acuerdo con especialistas, la redistribución de los ingresos del gobierno a través de beneficios en efectivo a los ciudadanos tiene poco impacto en la desigualdad y la pobreza, y por consiguiente en el tema que aquí nos ocupa. Por ello, de acuerdo con recomendaciones de una prestigiada consultora en recursos humanos, consideramos más conveniente que, ante la crisis financiera mundial, las empresas deban atraer, retener y motivar a su activo más importante, es decir, sus trabajadores, pues una vez que comience el periodo de recuperación económica tendrán que volver a realizar contrataciones.

Durante la actual administración se diseñó el Programa Especial de Migración 2014-2018, alineado al Plan Nacional de Desarrollo, a cargo de la Secretaría de Gobernación. En dicho plan claramente se establece que uno de sus objetivos primordiales es la reintegración, de manera interinstitucional y multisectorial, de los migrantes mexicanos de retorno y sus familiares, hasta lograr su plena integración social, cultural y política en la vida nacional.

Adicionalmente, el plan pone especial énfasis al señalar que los migrantes de retorno deben lograr una mejor y adecuada inserción laboral en el país.

En síntesis, con este estímulo, tanto para patrones como para trabajadores, se impulsará la creación de un gran número de empleos estables dentro de la economía formal y, por lo tanto, garantizarle a esos más 200 mil migrantes mexicanos que se estima podrían volver al país en el lapso de un año los derechos de seguridad social consagrados en nuestra Constitución.

Estamos plenamente convencidos de que nuestra propuesta no será la panacea a este grave problema, pero sí será una buena opción del Gobierno Federal para repatriar a los migrantes mexicanos ofreciéndoles un empleo digno y contribuir a mitigar los efectos desastrosos que tendrá la calamidad de la crisis financiera global en nuestro país.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente proyecto de

**Decreto****LEY GENERAL DE SALUD**

**Único.** Se reforma el artículo 15 y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 38, ambos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 15. ...

I. (...)

II. (...)

**III.** Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y, **salvo lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 38 de esta Ley**, enterar su importe al Instituto;

Artículo 38. ...

...

...

**El patrón y el trabajador podrán omitir enterar al Instituto las cuotas, hasta por tres años, cuando el trabajador sea un migrante mexicano de retorno. conforme a los lineamientos establecidos en los Programas Especiales de Migración, a cargo de la Secretaría de Gobernación.**

**Transitorio**

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

**Nota:**

i Aragonés, Ana María, “¿Nuevo ciclo migratorio México-EUA?”, en *La Jornada*, 1o de febrero de 2014.

Palacio en San Lázaro, a 25 de marzo de 2014.— Diputado Jorge Salgado Parra (rúbrica).»

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

«Iniciativa que reforma los artículos 114, 115, 216 y 218 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El diputado José Angelino Caamal Mena, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71. II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículo 115, fracción VI, y se adiciona un párrafo al artículo 216 de la Ley General de Salud.

**Exposición de Motivos**

En razón de la importancia que significa la alimentación nutritiva para la vida humana, debe de ser una prioridad para el Estado mexicano poder brindar un adecuado acceso a una ingesta diaria sana para cada etapa y grupo poblacional. Por ello se debe considerar que ésta sea equilibrada y rica en nutrientes, ya que de esta manera se obtienen mejores rendimientos en la vida diaria, lo que repercute en una mejor calidad de vida.

En México existen diversas enfermedades, trastornos o discapacidades entre los que encontramos el autismo, la enfermedad celiaca, padecimiento de colon irritable, fatiga crónica, migraña, asma, dermatitis herpetiforme, diabetes mellitus tipo I, Síndrome de Down, enfermedad hepática, enfermedades tiroideas e intolerancia a la lactosa, grupos que en algunos casos se encuentran en estado de vulnerabilidad que pueden tener una mejoría total o parcial siguiendo una dieta libre de gluten.

Ahora bien, en el caso concreto del gluten, ésta es una proteína de bajo valor nutritivo que se encuentra en diversos cereales como el trigo, avena, la cebada o el centeno, y que tiene dos componentes: las prolaminas y las gluteínas.

En el informe de la vigésima reunión del Comité del Codex sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales, se define al alimento exento de gluten como aquel:

a. Que consiste o está preparado únicamente con ingredientes que no contienen prolaminas procedentes del tri-

go o de todas las especies de *Triticum*, como la escaña común (*Triticum spelta* L.), kamut (*Triticum polonicum* L.) o de trigo duro, centeno, cebada, [avena], o sus variedades cruzadas, cuyo contenido de gluten no sea superior a [20 partes por millón]; o

b. Que consiste en ingredientes obtenidos a partir de trigo, centeno, cebada, avena, escaña común, o sus variedades cruzadas, de los que se ha quitado el gluten, y cuyo contenido de gluten no sea superior a [200 partes por millón]; o

c. Cualquier mezcla de los dos tipos de ingredientes que se indican en los apartados (a) y (b), cuyo contenido de gluten no sea superior a [200 partes por millón].

En la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que regula las Especificaciones Generales de Etiquetado para Alimentos y Bebidas no Alcohólicas Preenvasados-Información Comercial y Sanitaria, se menciona la posibilidad de que existan alimentos que pueden generar intolerancia o alergia, tales como los cereales que contienen gluten. En el mismo sentido, la norma NOM-247-SSA1-2008, (Productos y servicios. Cereales y sus productos. Cereales, harinas de cereales, sémolas o semolinas. Alimentos a base de: cereales, semillas comestibles, de harinas, sémolas o semolinas o sus mezclas. Productos de panificación. Disposiciones y especificaciones sanitarias y nutricionales), establece que en alimentos producidos con gluten, se debe incluir la siguiente leyenda precautoria: "este producto contiene gluten", o alguna otra equivalente.

Sin embargo esta norma no es suficiente para cubrir una lista total de los alimentos que pueden consumir personas con las enfermedades mencionadas y que requieren de alimentos que no contengan gluten, para continuar con una dieta balanceada; por ello es importante etiquetar los alimentos con la leyenda: "libre de gluten".

Por otra parte, el trastorno generado por el autismo es una discapacidad que ha crecido, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), se calcula que en el mundo, por cada 10 mil personas existen 21 con autismo, aún se desconocen cifras exactas pero es un trastorno cada vez más común de lo que se pensaba, incluso más que otras enfermedades como la diabetes, el cáncer y el sida en conjunto, esto según datos de 2012.

El autismo afecta con mayor frecuencia a los niños que a las niñas. Los varones tienen cuatro veces más probabili-

dades de presentarlo. En México se estima que hay alrededor de 45 mil niños con autismo. En Estados Unidos, se diagnostica un caso cada 20 minutos, en ese país 1 de cada 110 niños presenta este trastorno. En España es diferente, existen entre 1 o 2 casos por cada mil niños. En las últimas dos décadas los casos de autismo se han incrementado hasta en 600 por ciento, algunos médicos creen que este aumento se debe a las nuevas definiciones de este trastorno.

Uno de los primeros investigadores en el tema de autismo fue el doctor Leo Kanner, quien en 1943 definió al autismo con sus tres núcleos de trastornos, mismos que a la fecha se encuentran vigentes:<sup>1</sup>

- Trastorno cualitativo de la relación,
- Alteraciones de la comunicación y el lenguaje; y
- Falta de flexibilidad mental y comportamental.

Por otra parte, Josep Tomás en su libro *El espectro autista*, cita: "el trastorno autista es un síndrome de base orgánica y ya que no se trata de una enfermedad sino de un síndrome (conjunto de síntomas y signos), tiene múltiples etiologías conocidas y otras tantas desconocidas, por lo que existen distintos modelos de autismo".<sup>2</sup>

Existen terapias e intervenciones conductuales que son diseñadas para mejorar algunos síntomas en específico y ver una mejoría sustancial. Éstas pueden ayudar a las niñas y niños a desarrollar habilidades sociales y del lenguaje, además de que los últimos estudios que se han realizado han comprobado que la intervención oportuna, así como el uso de los diferentes tratamientos y una dieta balanceada libre de gluten y caseína, mejoran el progreso de estas niñas y niños.

Sin embargo, en el contexto actual de nuestra sociedad, estamos saturados de anuncios publicitarios de comida enfocadas en sus beneficios, contenidos de propiedades naturales, rapidez y facilidad para su preparación, mejoras en su producción, disminución de azúcares, grasas, etcétera. Nuestro país no tiene un amplio mercado en comida libre de gluten y la etiquetación de los mismos aún es muy limitada, con excepción de algunos que son importados.

En México al igual que en países como España, Argentina, Brasil, sólo por citar algunos ejemplos, los alimentos que son etiquetados y vendidos como libres de gluten son más caros que un alimento regular. Así lo demostró el Informe

de Precios sobre Productos sin Gluten emitido en 2013 por la Federación de Asociaciones de Celíacos de España, mismo que tenía como objetivo conocer el gasto extra que supone para una persona celíaca seguir una dieta sin gluten durante una semana, un mes y un año, teniendo como resultado que el gasto de se incrementaba en casi 33,67 euros a la semana, lo que limita el acceso a los mismos para el caso de aquellos que la padecen y necesitan una dieta que incluya alimentos libres de gluten en su vida diaria.

Para aquellos que requieren alimentos libres de gluten su salud se vería seriamente afectada como el caso de la enfermedad celíaca quienes tienen como único tratamiento el consumo de alimentos libres de gluten. El doctor William Shaw en su libro *Tratamientos biológicos del autismo y TDAH*, manifiesta que se debe eliminar el gluten de los alimentos de niñas y niños con autismo debido a que el 90 por ciento de los niños autistas e hiperactivos tienen algún tipo de deficiencia enzimática que les impide desdoblar adecuadamente las proteínas, y son específicamente la proteína de la leche (caseína) y la del trigo (gluten) las causantes indirectas de gran parte de las conductas que se podrían considerar inapropiadas.

La presente iniciativa pretende resolver la inquietud de madres y padres de familia así como a los cuidadores de las niñas, niños, adolescentes con autismo, es importante mencionar que en nuestro país existe además un sector de la población que no ha sido atendida y son precisamente los pacientes de la enfermedad celíaca o respuesta autoinmune al consumo de gluten, la Federación de Asociaciones de Celíacos de España (FACE) indica que una de cada 150 personas nacidas vivas, presenta este trastorno; mientras que la OMS revela que este padecimiento es común en todo el mundo y afecta aproximadamente a uno de cada 100.

Lo anterior se debe a que tal y como lo explica el doctor William Shaw los péptidos derivados de la caseína de la leche se llaman caseomorfinas, mientras que los péptidos derivados del gluten se llaman gliadorfinas, éstas tienen una estructura química tal, que semejan a un opioide como la misma morfina, provocando al llegar al cerebro un efecto similar al que tendrían nuestras niñas y niños al ingerir ¡una droga! Esto provocará adicción a estos alimentos, y son muchos los padres que me refieren que sus hijos solamente quieren comer leche, pan, pizza, galletas, queso, yogurt, etcétera. Conductas autistas como el aislamiento, auto-estimulación, auto-agresión, insensibilidad al dolor, cambios radicales de humor, estereotipos, etcétera se presentan en personas adictas a drogas opiáceas.

La celíaca es una enfermedad sistemática, caracterizada por una inflamación crónica autoinmune que afecta al intestino delgado y daña la mucosa intestinal, con mayor intensidad en aquellas personas que consumen gluten.

En 2008, en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, se realizó un estudio que arrojó como resultado que la prevalencia en México de la enfermedad celíaca fue de 2.6 por ciento. Este resultado fue sorprendente e inesperado, ya que del mismo nivel se obtuvo un resultado más alto de lo que se esperaba, lo que pone a nuestro país al nivel de ocurrencia en Inglaterra y Finlandia, los países con más alta incidencia de esta enfermedad.

Hace un par de años la enfermedad celíaca era una enfermedad rara o poco común, esencialmente de origen europeo y poco conocida en Latinoamérica. En México se dio a conocer a través de un estudio realizado por los Estados Unidos de América, en donde su incidencia es mayor ya que afecta a aproximadamente 2.5 a 3 millones de estadounidenses y europeos.

La alimentación adecuada es un derecho incluyente para todos los sectores de la población; por ello es importante que en los alimentos se establezca la leyenda “libre de gluten”, genera la posibilidad de elegir o estar informados del contenido de los mismos.

Lo anterior contempla un énfasis especial en lo que es una discapacidad como lo es el trastorno del autismo y una enfermedad como la celiaquía que para tener una cura total debe basarse en el cuidado estricto de llevar a cabo una dieta libre de gluten o bien una mejoría como el caso del autismo y otras enfermedades.

Es importante salvaguardar el derecho humano a una alimentación adecuada, ya que con ello promovemos un mejor aprovechamiento en la educación, además de que la nutrición es parte fundamental de una buena vida.

La importancia de que en México etiquetemos los productos libres de gluten, práctica que ya se realiza en Estados Unidos de América, Argentina, Brasil, solo por mencionar algunos países, lo que no sólo beneficia a la población con autismo o asperger, al igual que los pacientes con la enfermedad celíaca, dermatitis herpetiforme, diabetes mellitus tipo I, síndrome de Down, enfermedad hepática, enfermedades tiroideas y aquellos que son intolerantes a la lactosa, aunado a esto, se abre la posibilidad de que la población de nuestro país, pueda consumirlos.

Es importante considerar que una dieta balanceada debe considerar las particularidades y necesidades de todos los habitantes nuestro país. Estos derechos se encuentran reconocidos en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que desde el artículo 1, establece: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Bajo estos principios de derecho que garantiza nuestra Constitución, el derecho a alimentación como un derecho humano universal que permite tener un acceso adecuado a la alimentación considerando a todos los sectores de la población así como a sus necesidades deben ser difundidas en tablas nutricionales o dietas específicas, ya que este derecho constituye un deber del legislativo, ya que en el ámbito de las competencias está legislar y más aún obedeciendo el principio de progresividad al diseñar mejores condiciones de alimentación, no sólo el tema de equilibrio en la salud sino de manera más integral considerando la salud de los habitantes de nuestro país.

En el aspecto internacional, la alimentación se encuentra reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” y por toda la alimentación debemos entender por el derecho a este cubriendo las necesidades especiales como motivo de alguna enfermedad o discapacidad, como anteriormente se han citado.

Asimismo este derecho a la alimentación se encuentra consagrado con un mayor desarrollo en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado en su artículo 11 estableciendo:

“1. Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los estados parte en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

De ahí la importancia de garantizar a los habitantes y consumidores de los distintos alimentos que se sean etiquetados con leyendas libres de gluten, y más cuando el mismo pacto en su artículo 12 refiere que: “Los estados parte deben reconocer el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, pero para eso en medida de las facultades de cada poder de la federación debe aportar y sumarse a los esfuerzos, de acuerdo con el principio de progresividad otorgado por nuestra Constitución, no es suficiente con las normas, sino es necesario elevar a rango de ley algunas cuestiones particulares para atenderlas necesidades de los habitantes de nuestro país.

En esa tesitura México, como miembro de la Organización Mundial de Salud y de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en 1969 se crea como una necesidad la Comisión del Codex Alimentario al que pertenece nuestro país, asimismo en la protección de las personas que consumen alimentos establece que los alimentos que deben ser etiquetados como “libres de gluten”

no deberán contener trigo, centeno, cebada o avena y su nivel de gluten deberá ser inferior a los 20 miligramos por kilo, según ha acordado la comisión mencionada ya que precisamente la intolerancia al gluten puede causar desde dolor abdominal a osteoporosis.

Por otra parte en el tema de autismo, el 18 de diciembre de 2007, en la 76 sesión plenaria, de la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió designar el 2 de abril como Día Mundial de Concienciación sobre el Autismo, para poner de relieve la necesidad de ayudar a mejorar las condiciones de vida de los niños y adultos que sufren este trastorno, por lo que es de suma importancia mencionar que las personas con autismo tienen un rango de vida igual al de una persona regular y es importante apoyar en la medida de lo posible el incremento de una mejor calidad de vida.

Por ello es que México, al ser estado parte, debe adoptar estas resoluciones para una mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Nuestra Constitución Política reconoce en su artículo 1o., segundo párrafo: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. En ese sentido es necesario que nuestro país atienda a estos sectores de la población, que hasta el momento no cuentan con los apoyos suficientes.

En el mismo tenor, nuestra Constitución, ya reconoce el derecho a la alimentación en su artículo 4o.: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”.

La Ley General de Salud ya contempla el tema de nutrición, sin embargo aún existe una exclusión de estos sectores de la población como lo son: las personas celíacas, con autismo y las ya mencionadas, por ello no podemos hacer diferencias entre el general de la población y aquellos con necesidades especiales para una mejor calidad de vida.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos comprometidos con todos los sectores de la población, por ellos consideramos que cuando se trata de mejorar la calidad de vida de los mexicanos no existen las minorías, sobre todo para aquellos que se pueden encontrar ante una situación de vulnerabilidad, como lo son las niñas, niños, adolescentes y adultos con autismo.

Es importante sumar esfuerzos, ya que la nutrición representa una mejor calidad de vida en todos los sectores de la

población, con ello contribuimos a que nuestros habitantes tengan un mejor desarrollo educativo, laboral y profesional.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de 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 71.11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6.1.1, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 114, fracción VI del artículo 115; se adiciona un párrafo tercero al artículo 216 y un párrafo segundo al artículo 218 de la Ley General de Salud**

**Primero.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 114.

### **Capítulo III Nutrición**

**Artículo 114.** Para la atención y mejoramiento de la nutrición de la población, la Secretaría de Salud participará, de manera permanente, en los programas de alimentación del gobierno federal.

La Secretaría de Salud, las entidades del sector salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, formularán y desarrollarán programas de nutrición, promoviendo la participación en los mismos de los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades se relacionen con la nutrición, alimentos, y su disponibilidad, así como todos los sectores sociales y privado. **Asimismo serán difundidas las tablas nutricionales o dietas específicas libres de gluten.**

**Segundo.** Se reforma la fracción VI del artículo 115.

**Artículo 115.** La Secretaría de Salud tendrá a su cargo:

I. a V. ...

**VI.** Recomendar las dietas y los procedimientos que conduzcan al consumo efectivo de los mínimos de nutrientes por la población en general, y proveer en la esfera de su competencia a dicho consumo; **asimismo deberán atender las necesidades nutricionales de los**

**grupos vulnerables alertándolos sobre el consumo de gluten.**

**Tercero.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 216.

**Capítulo II  
Alimentos y bebidas no alcohólicas**

**Artículo 216.** La Secretaría de Salud, con base en la composición de los alimentos y bebidas, determinará los productos a los que puedan atribuírseles propiedades nutritivas particulares, incluyendo los que se destinen a regímenes especiales de alimentación. Cuando la misma secretaría les reconozca propiedades terapéuticas, se considerarán como medicamentos.

Los alimentos o bebidas que se pretendan expender o suministrar al público en presentaciones que sugieran al consumidor que se trate de productos o sustancias con características o propiedades terapéuticas, deberán en las etiquetas de los empaques o envases incluir la siguiente leyenda: “Este producto no es un medicamento”, escrito con letra fácilmente legible y en colores contrastantes.

**Asimismo, los alimentos o bebidas que no contengan gluten o caseína, deberán tener en las etiquetas de los empaques o envases de manera visible al consumidor y de manera legible la siguiente leyenda “libre de gluten” o en su caso “libre de caseína”.**

**Cuarto.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 218.

**Capítulo II  
Bebidas alcohólicas**

**Artículo 218.** Toda bebida alcohólica deberá ostentar en los envases, la leyenda: “el abuso en el consumo de este producto es nocivo para la salud”, escrito con letra fácilmente legible, en colores contrastantes y sin que se invoque o se haga referencia a alguna disposición legal.

**Se etiquetarán de manera clara y visible las bebidas alcohólicas con la siguiente leyenda: “libres de gluten”.**

...

**Transitorio**

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

**Notas:**

1. *Autismo, definición del autismo y de los trastornos profundos del desarrollo*, Ángel Riviére.

2. *El espectrum autista. Evaluación, diagnóstico, neurobiología y tratamiento del autismo*. Josep Tomás, Editorial Laeters, 2003.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2014.— Diputado José Angelino Caamal Mena (rúbrica).»

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

---

CONSTITUCION POLITICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Villarreal García, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado federal Ricardo Villarreal García, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en uso de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se elimina el párrafo IV de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de motivos**

El 2 de abril del 2013 se emitió el decreto por el cual se expidió la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reformó y adicionó diversas disposiciones

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dando lugar a la Ley de Amparo, como consiguiente de una reforma de fondo se establecieron diversas figuras y procedimientos que destacaron la obligación constitucional del Poder Judicial de la Federación de proteger los derechos fundamentales, retomando el curso del juicio de amparo como la garantía constitucional. Entre las figuras más relevantes de la nueva Ley de Amparo se encuentra la inclusión de la declaración general de inconstitucionalidad, dejando fuera la materia tributaria, demostrando así su incompatibilidad con el texto constitucional.

La declaratoria general de inconstitucionalidad es aquella figura del juicio de amparo por medio de la cual el Poder Judicial de la Federación, de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 103, fracción I, y 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declara la invalidez de una norma general con efectos generales hacia todos los gobernados o efectos *erga omnes*, es decir, la expulsa del sistema jurídico para que ésta no vuelva a ser aplicada a ningún particular, por su incompatibilidad con el texto constitucional.

El artículo 107 de la constitución de los estados unidos mexicanos en su fracción II que:

**“II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.**

**Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.**

**Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos**

**ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.**

**Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.**

**En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.”**

Es debido a esta redacción que finalmente los ciudadanos, incluso los que no puedan acudir al amparo, no tendrán que obedecer normas tildadas de inconstitucionalidad por el Poder Judicial de la federación, sin embargo, incorrectamente se excluye la materia tributaria, como si en esa materia no existiera el registro de hechos de inconstitucionalidad, para permitir que los ciudadanos que tengan limitado su derecho de defensa, ante la imposibilidad técnica o económica de promover un juicio de amparo, se beneficien de manera directa al tener acceso a la justicia, a través de la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad, con efectos erga omnes, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se requiere que nuestra constitución busque una justicia equitativa en materia tributaria que permita que se imparta sin que las condiciones sociales, económicas sean la razón para que los ciudadanos tengan que seguir pagando impuestos desproporcionados o injustos que contravengan los textos constitucionales y hayan sido así declarados.

Vivimos en un país con grandes desigualdades, donde muchos ciudadanos no tienen un acceso eficiente a la justicia, para poner un ejemplo en el periodo de 2002 al 2007, el porcentaje de contribuyentes promoventes de amparos contra leyes fiscales osciló solamente entre el 2 y el 3% del total de contribuyentes registrados. De esa minoría, sólo aquellos que obtuvieron resultados favorables se beneficiaron de la protección constitucional, dejando al resto de los contribuyentes en desigualdad de circunstancias y obligados a pagar tributos inconstitucionales, lo cual es totalmente inequitativo e injusto.

En ese contexto, resulta inaceptable que el Estado mexicano orille a los particulares pasar por una serie de trámites ante el poder judicial antes de obtener la declaración de inconstitucionalidad a su favor.

### **Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo IV del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se deroga el párrafo IV de la fracción II del artículo 107, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

**I....**

**II.** Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o

comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta;

**III. ...**

**IV....**

...

**XVII. ...**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de los ciento veinte días de publicado el presente decreto el Congreso de la Unión, deberá hacer las modificaciones conducentes a la ley de amparo, para efecto de que las Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad mencionadas en el artículo 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos también apliquen en materia tributaria.

Dado en la sala de comisiones de la honorable Cámara de Diputados, en México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de marzo de 2014.— Diputado Ricardo Villarreal García (rúbrica).»

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

## LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES

«Iniciativa que reforma el artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, a cargo del diputado Andrés Eloy Martínez Rojas, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Andrés Eloy Martínez Rojas, perteneciente a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de ésta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el numeral 2 del artículo 28 Bis de la Ley General de Salud, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

En el año 1935 las empresas petroleras, en manos de capital extranjero, trataron de impedir la formación de sindicatos y utilizaron, para ello, todos los medios que estuvieron a su alcance. Aun así, ante tal contexto y tras la lucha constante, ante diversas trabas legales, los trabajadores petroleros lograron que en cada compañía, se crearan sindicatos únicos; pero las condiciones laborales entre una y otra eran muy diferentes, lo que llevo a que el 27 de diciembre de ese mismo año, naciera el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros.

Posteriormente, el 20 de julio de 1936 el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros llevó a cabo su primera convención, en la cual formuló un proyecto de contrato general con todas las compañías y emplazó a huelga para exigir su cumplimiento. Fue así como el presidente Lázaro Cárdenas intervino para mediar ante las compañías y así intentar lograr la firma de este contrato. Tras un acuerdo, se aplazó la huelga por cuatro meses, que se prolongaron hasta seis. Lamentablemente todo fue inútil, pues no se llegó a ningún acuerdo con las compañías petroleras y el 28 de mayo de 1937 estalló la huelga, que paralizó al país por completo al no haber abasto de gasolina.

Ante tal escenario, el presidente Lázaro Cárdenas hizo un llamado a la prudencia y la huelga se levantó, sin embargo, las compañías declararon que se encontraban con problemas financieros y no podían cumplir con las demandas de

los trabajadores. Fue entonces que se decidió investigar al respecto y unos meses después una comisión de peritos dio a conocer su dictamen: “la industria petrolera mexicana produce rendimientos muy superiores a la de Estados Unidos”.

Dicha declaración molestó a los empresarios petroleros, quienes amenazaron con retirarse de México y llevarse todo su capital. Asimismo, las cosas se complicaban pues ante el emplazamiento a huelga, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no emitía su fallo y los meses seguían avanzando, lo que arrastró como consecuencia un paro general de 24 horas, el 8 de diciembre de 1937. Diez días después, la Junta emitió su fallo a favor de los trabajadores, lo que significó que las empresas petroleras deberían pagar 26 millones de pesos de salarios caídos de la huelga; hecho que no acataron, y se ampararon ante la Suprema Corte de Justicia. Meses después se les negó el amparo solicitado, lo que además les obligaba a elevar los salarios y mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores, situación que llevo a que los dueños de las compañías petroleras a negarse a acatar el fallo de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fue así como la noche del viernes 18 de marzo de 1938, el presidente Lázaro Cárdena del Río se presentó ante los medios de comunicación para anunciar uno de los hechos más trascendentes en la historia de los Estados Unidos Mexicanos: la expropiación petrolera.

La cual consistió en la apropiación legal del petróleo que explotaban 17 compañías extranjeras, entre las que figuraban Mexican Petroleum Company of California, Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila” y la Compañía Exploradora de Petróleo la Imperial, SA, que hoy forman las más grandes corporaciones internacionales de comercialización del hidrocarburo.

La decisión dejó absorta a la población y su apoyo se hizo presente. Hubo dos grandes marchas en la ciudad de México que manifestaron el respaldo de los mexicanos: la del 23 de marzo, a la que asistieron casi cien mil personas y la del 12 de abril, que se llevó a cabo en el Palacio de Bellas Artes y que tuvo como particularidad la participación de mujeres de todos los sectores sociales dispuestas a cooperar para pagar la deuda que se tenía con las compañías extranjeras. Este hecho marcó la historia de México y dio pie a una nueva manera de administrar y suministrar el petróleo mexicano.

Sin embargo, la presente administración del Ejecutivo federal, encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, promovió el año pasado la llamada “madre de las reformas estructurales”, la reforma energética, que tiene una intención claramente entreguista en favor de los intereses de las grandes trasnacionales, y que fue aprobada, por esta legislatura, el 12 de diciembre de 2013, en un marco bastante privativo e inadmisibles.

La reforma energética, del gobierno federal, no explica de qué forma se van a generar 250 mil empleos en los próximos cinco años, se aumentara la producción de hidrocarburos y bajara el precio de los energéticos como la gasolina y el gas; porque en realidad su propósito a mediano y largo plazos es hacer de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad entidades obsoletas que terminen por desaparecer. Ya que el trasfondo de la iniciativa, fue modificar el artículo 27 constitucional para permitir a empresas privadas la participación en contratos de riesgo y producción compartida, cuyo fin será extraer tanto petróleo como se pueda para sacarle el mayor provecho monetario, lo cual podría llevar al agotamiento prematuro de las reservas de crudo de nuestro país, y en el caso del artículo 28, se busco eliminar la fracción donde se establece que el petróleo y la electricidad son áreas estratégicas para la economía nacional y, por tanto, su control es exclusivo del Estado mexicano. De esta manera se permitirá que las trasnacionales de la energía, sobre todo las de Canadá y Estados Unidos, compitan en el mercado mexicano, obteniendo los negocios más redituables.

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión representan, como ya lo he mencionado, acciones regresivas que nos llevan a pensar modificar la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, en las fechas declaradas solemnes para toda la Nación, siendo que propongo se modifique en su artículo 18, para que el 18 de marzo de cada año, deje de ser una fecha conmemorativa en virtud de que, tras la aprobación de la reforma energética, esta conmemoración ha dejado de ser un día histórico.

Ya que empezaremos a observar lo que pasó con la banca, la que se nacionalizó, posteriormente se privatizó y por último se extranjerizó. Pemex y la CFE dejaron de ser organismos puntales del crecimiento económico, para entregar estas dos áreas a las grandes corporaciones foráneas. La reforma energética tiene el único propósito de imponer en México un modelo de supuesto progreso y desarrollo, con las modificaciones realizadas a la Constitución, sin embar-

go esto nos llevara a una etapa anterior a 1938 (año de la expropiación petrolera en México).

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el inciso a), del artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales**

**Único.** Se deroga el noveno párrafo del inciso a) del artículo 18 de la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales para quedar como sigue:

**Artículo 18.** En los términos del artículo 15 de esta ley, la Bandera Nacional deberá izarse:

a) ...

...

...

...

...

...

...

...

(18 de marzo. Derogada)

Párrafo 10. a 38. ...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 24 de marzo de 2014.— Diputado Andrés Eloy Martínez Rojas (rúbrica).»

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

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Rosa Elba Pérez Hernández, del Grupo Parlamentario del PVEM

La que suscribe, Rosa Elba Pérez Hernández, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, mediante la cual se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

La decisión del gobierno de la república de aprovechar el potencial turístico de México debe ir acompañada del fomento al desarrollo cultural del país a través del apoyo para la formación integral de los ciudadanos.

Hay un consenso creciente de que la cultura debe ser considerada motor de desarrollo y promoción de la integración regional, bajo el concepto de que cultura es desarrollo, no por la actividad realizada, sino por la intencionalidad de la misma, que debe apuntar a la ampliación de las capacidades de los actores que se involucran en la dimensión cultural, garantizando con ello la construcción de consensos y de ciudadanía.

El propósito de esta iniciativa es lograr la afirmación de nuestra identidad nacional e identidades locales –imprescindibles en todo proceso de cohesión social– mediante la capacitación turística local. El fin último de esta iniciativa es contribuir a la reconstitución del tejido social de las comunidades mexicanas y su autoestima, a través de la valoración de sus recursos naturales, culturales y turísticos.

### Exposición de Motivos

En los últimos años, nuestra sociedad se ha venido transformando significativamente, no solo en términos de su dimensión, sino principalmente por su complejidad, su conformación plural y su diversidad cultural.

Como consecuencia de ello, nuevos retos se suman y articulan a demandas aun no satisfechas, que reclaman imaginación y capacidad para proponer soluciones de fondo, principalmente al problema de la pobreza de millones de mexicanos.

A pesar de los innegables avances en la diversificación de su economía, México sigue teniendo una enorme dependencia del petróleo, especialmente en lo que se refiere a los ingresos públicos. Ante el problema estructural del declive en la plataforma de producción petrolera es indispensable la generación de alternativas productivas que respondan en el corto plazo.

Quienes nacimos y vivimos inmersos en el turismo, estamos convencidos de que esta actividad es la gran alternativa, no solo como detonador del crecimiento económico, sino como palanca del desarrollo nacional.

México se caracteriza por ser una nación pluricultural, multiétnica y biológicamente megadiversa, que se origina en razón de su ubicación geográfica y su diverso relieve, que van desde lo más alto de las montañas hasta los mares profundos, pasando por desiertos y arrecifes de coral, bosques nublados y lagunas costeras.

Sin duda, impulsar el turismo en la actualidad se plantea como la mejor opción para generar crecimiento económico con desarrollo social y cuidado del medio ambiente y los recursos naturales en general, y como una medida específica para enfrentar el reto de disminuir la pobreza y reactivar la economía nacional de manera estructural.

Dichos ecosistemas contienen en sí mismos, cada uno, una importante cantidad de recursos naturales y de biodiversidad, que no es otra cosa que una gran variedad de vida. México es considerado megadiverso, pues forma parte del selecto grupo de naciones poseedoras de la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi 70 por ciento de la diversidad mundial de especies.

Es decir, desde nuestro origen, hemos sido uno de los pocos países que cuentan con importantes recursos naturales y con una gran variedad de formas de vida.

Esto es el sustrato original de nuestro desarrollo multiétnico y de su impresionante bagaje cultural, que son la base de nuestra identidad como Nación, porque la identidad no es otra cosa que el lado subjetivo de nuestra cultura, la cultura interiorizada en forma específica.

Esta riqueza natural y cultural, ha sido y es, el punto de arranque de nuestro potencial social y económico, y hoy por hoy, la oportunidad de un despegue turístico sin precedentes.

México atiende a los mercados turísticos de origen relevantes en el mundo, como Norteamérica, Europa, América Latina y Asia, que muestran una gran dinámica de crecimiento y cuyos habitantes observan patrones de gasto superiores a los de otras regiones.

Los datos de la industria turística, en el arranque de este sexenio, son muy alentadores:

- El primer Informe de Gobierno 2012-2013 reconoce que México está viviendo un buen momento como destino internacional. Cifras dadas a conocer por el Banco de México indican un incremento del número de turistas internacionales vía aérea: de diciembre de 2012 a junio de 2013, fue de 7.7 millones de personas, 6.9 por ciento superior a igual periodo de 2011-2012.
- El ingreso de divisas por visitantes internacionales para el mismo periodo fue de 8,550 millones de dólares, lo que representó 7.2 por ciento más.
- De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el indicador trimestral de la actividad turística que mide el comportamiento del producto interno bruto turístico, registró al primer trimestre de 2013 un crecimiento de 2.1 por ciento respecto a igual periodo de 2012.
- En el periodo diciembre 2012 a mayo de 2013, México se consolidó como el principal destino de los turistas de Estados Unidos por vía aérea, al aumentar su participación de mercado a 18.1 por ciento, que representa un incremento de 0.8 puntos porcentuales respecto al periodo homólogo del año anterior.
- Este crecimiento representa el mejor primer trimestre observado en los últimos 10 años, producto del aumento en la demanda de servicios de los turistas por los visitantes, cuyo efecto positivo que se ha traducido en una mayor derrama económica.

En una estrategia integral para incrementar las tasas de crecimiento del país por la vía de la productividad y de la competitividad, el sector turístico debe ocupar un lugar destacado, dado el elevado potencial de crecimiento del

sector, sus altos índices de productividad, su papel en la generación de divisas y en el impulso a la inversión en infraestructura, así como el fuerte influjo que las actividades turísticas tienen sobre el desarrollo regional, creando oportunidades de empleos mejor remunerados y atrayendo, en un proceso virtuoso, nuevas inversiones en las más diversas ramas de la economía.

Por todo ello es una obligación impostergable el aprovechar nuestro potencial turístico para coadyuvar a lograr el objetivo constitucional de garantizar un desarrollo integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución. Para lograrlo debemos tener determinación, porque aunque se ha avanzado, nunca nos hemos atrevido de manera decidida a hacer del turismo una prioridad nacional, en la que todos los sectores participen.

Ello implica modificaciones estructurales en la propia Carta Magna, que partan de reconocer el potencial de la actividad y garantice el carácter transversal del turismo y su operación en los tres órdenes de gobierno.

Si bien hoy México cuenta con historias de éxito en importantes destinos turísticos internacionales, muchos de ellos están rodeados de cinturones de pobreza y han provocado un serio deterioro ambiental.

Esta circunstancia obedece principalmente a una pésima planeación y operación en el ordenamiento territorial con frecuentes cambios en la vocación del uso del suelo, en la que se privilegian los intereses particulares de corto plazo, y a una débil y desarticulada aplicación de la ley para inhibir las conductas ilícitas.

Debe quedar claro que nadie cuestiona la necesidad de seguir generando crecimiento a través del turismo. Lo importante no es cuanto crecimiento económico turístico generamos, sino de que tipo.

Si bien una política de Estado en materia turística conlleva el involucramiento articulado de todas las instancias del poder público, ello no tendría un efecto contundente sin el compromiso y la participación responsable de la sociedad mexicana en su conjunto con el objetivo de potenciar las capacidades turísticas de la nación. Con la propuesta de re-

forma del **inciso i) de la fracción III del artículo 115** se pretende incorporar a las funciones del orden municipal, la función de otorgar la capacitación turística a los ciudadanos residentes y a vecindados en su ámbito territorial, a fin de fortalecer las capacidades de los habitantes de los destinos turísticos y con ello impulsar el desarrollo turístico local.

Debemos consolidar esa reconocida mundialmente hospitalidad natural del mexicano, con la capacitación básica adecuada y contribuir a la reconstitución del tejido social de las comunidades mexicanas y su autoestima a través de la valoración de sus recursos naturales, culturales y turísticos.

Expuesto lo anterior, respetuosamente se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el inciso i) y se adiciona uno j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

**I. y II. ...**

**III. ...**

**a) a h) ...**

**i) La capacitación en materia turística local de los ciudadanos residentes y a vecindados en su ámbito territorial.**

**j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

...

...

...

**IV. a VIII. ...**

### **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 25 de marzo de 2014.— Diputados: Rosa Elba Pérez Hernández, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbrica).»

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

---

### LEY DEL SEGURO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Jorge Salgado Parra, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Jorge Salgado Parra, legislador de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presento a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Convención sobre los Derechos del Niño establece los compromisos que resultan ineludibles de convertir en realidad para que los niños y niñas desarrollen su pleno potencial y no sufran a causa del hambre, la necesidad, el abandono y los malos tratos. De ahí que sea conveniente destacar que en el marco de las prescripciones de nuestra propia Carta Magna, dicha convención ha sido ratificada por nuestro país, siendo ésta una clara muestra de su compromiso por con los principios que sustentan los derechos de los niños. Así, al ratificar dicha convención, México ha hecho patente su intención de convertir en realidad tal compromiso; obligándose para ello a enmendar y promul-

gar leyes y políticas que pongan plenamente en práctica la convención, asegurando así que todas las medidas se tomen en consonancia con el interés superior del niño.

Es verdad que hasta hace apenas algunos años imperaba en México, como en casi todo el mundo, una obsoleta forma de ver a las niñas, los niños, las y los adolescentes como seres humanos que al no ser adultos, estaban en una situación no regular y, por tanto, se les consideraba incapaces y no autónomos. Así eran vistos conforme a la doctrina de la situación irregular, con base en la cual se establecieron sistemas jurídicos de exclusión social y ética de los niños considerados menores y se crearon instituciones que sirvieron para excluir a niñas, niños y adolescentes de la convivencia entre los adultos, así como para legalizar intervenciones abusivas a su respecto.

Por fortuna para este grupo vulnerable, la doctrina de la situación irregular está dejando paso a la doctrina de la protección integral, que aporta las bases de un sistema en el que niñas, niños y adolescentes sean protegidos, no por instituciones para menores, sino por toda la sociedad, para integrarlos a ella y permitirles el goce pleno de sus derechos como seres humanos. De tal suerte que, esta última doctrina, la de la protección integral de la niñez, ha traído consigo aportes teóricos interdisciplinarios que han permitido tener una visión íntegra de la misma, y que nos ayudan a concebirla como un período de una amplia y profunda actividad que lleva a la edad adulta y que, por tanto, es de importancia fundamental en el desarrollo del ser humano. Esta concepción, en suma, es la que afortunadamente permeó durante los trabajos legislativos que concluyeron en la creación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, llevando a considerar prioritaria la protección de ese proceso de desarrollo, a fin de que niñas, niños y adolescentes alcancen la adultez con éxito.

De acuerdo con lo anterior, huelga destacar que nuestra Constitución Política consagra a la protección de la salud como una garantía social de la misma, cuya finalidad consiste no sólo en recuperar el bienestar cuando sobreviene alguna enfermedad, sino más aún preservar la salud de los individuos; es decir, tiene como principal objetivo conservar la integridad y el correcto funcionamiento de los humanos, requisito indispensable para lograr la superación individual y colectiva, así como propiciar el desarrollo social, económico y político que perseguimos como nación.

El derecho a la salud entraña la garantía de que nadie podrá ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimen-

tos médicos no consensuales, por decir lo menos, pero además presupone un sistema de protección de la salud que brinde a las personas una igualdad de oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud; entre los cuales, sin duda alguna, debe de prevalecer el derecho de los niños a una salud digna, sin importar el modo y el nivel de calidad que pueda alcanzarse en determinados casos. Por ello, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud. Así las cosas, una buena planeación gubernamental en materia de salud, representará la creación y consecución de políticas integrales diseñadas para la atención de los miles de niños y niñas que desafortunadamente padecen alguna enfermedad.

Asimismo, es igualmente innegable que el fortalecimiento de la educación, no sólo en México sino en cualquier parte del mundo, constituye una palanca impulsora del desarrollo social, de la democracia, de la convivencia multicultural y del desarrollo sustentable de los países, lo que finalmente proporciona a los ciudadanos los elementos necesarios para su desarrollo integral, destacándose la importancia estratégica de la educación como medio fundamental para posibilitar el desarrollo sostenible de las sociedades.

Por ello es necesario el impulso de toda clase de reformas legales en materia educativa y de salud en nuestro país, siempre que exista la plena y absoluta convicción de que sólo con un país sano y educado nuestro país logrará salir adelante a las adversidades que actualmente amenazan con socavar sus instituciones. Un Estado que proteja e impulse decididamente la educación y salud de su población, incluyendo la más desprotegida, es una sociedad de individuos que tendrá garantizado su futuro y porvenir a lo largo del tiempo, lo que incluye, en última instancia, la paz social de éste.

En consecuencia, a través de la presente Iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social se propone que el Estado otorgue cobertura médica justamente a las personas que ya les otorga cobertura educativa de nivel preescolar, primaria y secundaria, dando congruencia a los postulados constitucionales que consagran los derechos fundamentales a la salud y la educación a un mismo sector poblacional en situación de vulnerabilidad.

Actualmente, mediante decreto presidencial de fecha 14 de septiembre de 1998, las personas que cursen estudios de

los tipos medio superior y superior en instituciones educativas del Estado y que no cuenten con la misma o similar protección por parte del propio Instituto o cualquier otra institución de seguridad social se incorporan al régimen obligatorio del seguro social, pero no así los estudiantes de los niveles educativos más básicos. En ese orden de consideraciones, se propone establecer legalmente la obligatoriedad del Estado por salvaguardar el cumplimiento de esos derechos fundamentales, que en todo caso deberán ser respetados y tutelados con garantía constitucional directa, y no sólo en el mejor de los casos como acto de gracia presidencial.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y en su caso, aprobación del siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se adiciona una fracción II y se recorren las subsecuentes del artículo 12 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

**Artículo 12.** Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. ...

**II. Las personas que cursen estudios de nivel preescolar, primaria y secundaria en centros de educación impartida por el Estado;**

III. ...

IV. ...

### Transitorio

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

Palacio Legislativo en San Lázaro, a 25 de marzo de 2014.— Diputados: Jorge Salgado Parra, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Julisa Mejía Guardado, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

A través de la historia legislativa han sido diversas las propuestas para que la ciudadanía tenga mayores elementos de participación directa en la vida política del país, esto se ha visto reflejado con las recientes reformas constitucionales, sin embargo, aún falta mucho por hacer.

En este orden de ideas no olvidemos que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del mismo constituirse en una república representativa, democrática y federal; en esta tesitura, el pueblo tiene la facultad de elegir a sus representantes mediante el sufragio.

Sin embargo, la forma de representación y mandato no implica de manera alguna que los gobernados entreguen la soberanía, sino que delegan facultades y designan representantes, que deben sujetar su actuación a los lineamientos previstos por la propia Constitución, por ello la importancia de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea la ciudadanía la que tenga la facultad en todo momento y bajo los lineamientos de democracia participativa y a través de la revocación de mandato, de reforzar el control popular sobre el gobierno y estimular la correcta actuación de los funcionarios públicos a la que por orden constitucional y en sujeción al estado de derecho se encuentran obligados.

### Argumentación

La LXI Legislatura demostró con los debates –tanto en el pleno, como en el seno de las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Gobernación–, su compromiso con la democracia de este país al aprobar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito es el reconocimiento de diversas figuras de democracia participativa en la Carta Magna como derecho fundamental de los ciudadanos de esta nación.

A pesar del avance que éstas reformas han impactado en la vida política del país, como son, entre otras, la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y la consulta popular; ésta última que ha sido relevante en éstos últimos meses, sin embargo, existen diversas figuras jurídicas de participación ciudadana que deben reconocerse como derechos fundamentales de los ciudadanos, como el presupuesto participativo, la afirmativa ficta, la auditoría social, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato, entre otras.

La materia de la presente iniciativa es la revocación de mandato, entendida como el mecanismo que permite a los ciudadanos sustituir democrática y legalmente a los gobernantes elegidos popularmente. Para éste tema creemos necesario citar al maestro Francisco Espinoza Silva en su ensayo “Democracia participativa, candidaturas independientes y revocación de mandato”, que a la letra señala:

Los sistemas democráticos actuales exigen una participación activa y constante de los ciudadanos en los asuntos públicos. No es posible entender a la democracia como una limitada actividad de la ciudadanía para escoger candidato y otorgarle su voto el día de la jornada electoral.

La democracia no sólo es una actividad desplegada por el ciudadano en su círculo íntimo, cuando aplaude, crítica o encauza el desempeño de sus representantes, o bien, cuando alaba o se inconforma por las decisiones de gobierno de éstos.

La democracia no está sólo limitada al conjunto de actividades que desarrollan los medios de comunicación, los estudiosos de la ciencia política, o los dirigentes de grupos, asociaciones o partidos políticos.

La democracia es una forma de vida, una actividad constante del ciudadano para conocer el quehacer gubernamental; una incesante actitud para mejorar el entorno, una actividad permanente para involucrarse en los actos de gobierno, en la toma de decisiones, en el desempeño de los servidores públicos.

Así es como debemos comenzar a entender y practicar la democracia en el siglo XXI; una democracia con mayor intervención ciudadana, que contemple entre otras cosas, la supervisión de los representantes por la ciudadanía.

La revocación de mandato es una de las formas de democracia participativa directa y tal vez por ello, de las recién

temente adoptadas por las democracias tradicionales y representativas.

El Diccionario de Ciencia Política, de Dieter Nohlen<sup>1</sup>, define la revocación como el procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual, es posible en todo momento la remoción del puesto de representantes electos por parte de sus electores.

Para el tratadista argentino Mario Justo López<sup>2</sup>, la revocación de mandato, “el recall o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.

Según el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>3</sup>, la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del período para el cual fue elegido”.

En resumen, mediante el procedimiento de revocación de mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el período de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio, decide la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Se consideran causales para que el electorado solicite la revocación de mandato de un funcionario público electo las siguientes: actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

Existen varios argumentos a favor de la revocación de mandato o destitución, entre ellos destacan:

Refuerza el control popular sobre el gobierno.

Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por errores en las papeletas de votación, fallas en los sistemas de conteo electrónico, entre otras.

Reduce la alienación de los votantes.

La existencia de la revocación estimula a los funcionarios públicos electos a ser más responsables con sus electores.

Estimula a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los funcionarios electos.<sup>4</sup>

La revocación de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Ahora bien, nuestra Carta Magna, determina en su artículo 39 que:

**La soberanía nacional reside originaria y esencialmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.** El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Este precepto determina que es el pueblo quien tiene la facultad de ostentar el poder mediante el cual se va a regir la ciudadanía y no solo ella, sino todo individuo que se encuentre en el territorio nacional; asimismo, es la ciudadanía quien en uso de su facultad determina (elige) a quienes organizarán, administrarán y vigilarán el funcionamiento de la sociedad, es decir, el pueblo elegirá a aquellos que dirijan la Nación en su representación, siempre apegados a los mecanismos de control determinados en la Constitución General.

El pueblo, en su totalidad, es el titular de la soberanía popular; por lo tanto ningún individuo o grupo de personas puede atribuirse el ejercicio de la soberanía.

Por otro lado, el periodo de representación no es prorrogable pues sólo tiene una duración que determina la propia constitución; sin embargo la disminución o acortamiento si es viable mediante un acto del propio ciudadano que eligió a su representante.

La revocación de mandato es un componente en las Constituciones democráticas; en Europa se contempla en algunos cantones de Suiza, y en sistemas de democracias representativas existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de Estados Unidos de América, facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos electos. En esa misma Nación la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

En Austria, se contempla la revocación de mandato para el presidente de la República, revocación que se realiza mediante votación popular.

En el caso de Islandia, el presidente podrá cesar en su encargo antes de expirar su mandato, si así se aprueba en un referendo ciudadano.

En América Latina encontramos el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, que ha incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, “de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)<sup>5</sup>.”

El derecho de revocación se encuentra proclamado también en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática”; como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. En este sentido, establece el mencionado precepto que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.<sup>6</sup>

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”.<sup>7</sup> El ejemplo más reciente y conocido fue el referéndum de revocación del entonces Presidente Hugo Chávez en 2004, en el que el 40.74 por ciento de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25 por ciento votaron por la negativa, con lo que no se actualizó la revocación efectiva.

En Perú, la revocación se aplica a Alcaldes, Regidores, Presidentes Regionales, e incluso a Jueces de Paz, determinando en el artículo 31 de su Carta Magna que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas.”

Asimismo en el derecho internacional es necesario señalar que la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en su Constitución de 1936, ya contemplaba la revocatoria de mandato, y once años después lo definió “como derecho de

los ciudadanos,” concepto que fue adoptado por la entonces Alemania Oriental y los países de Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania, entre otras.

En México, el artículo 115 de la Constitución dio visos de la revocación de mandato, ya que contempla como resolución o sentencia de un procedimiento judicial, la facultad de los Congresos locales para revocar el mandato, pues señala en el párrafo cuarto, en su fracción I, lo siguiente:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

No obstante lo anterior es de resaltar al estado de Chihuahua, ya que su texto constitucional se puede considerar como el más avanzado en el reconocimiento de las instituciones de la democracia directa en México, ya que es la única que contempla la Revocación de Mandato para todos los cargos electivos desde el año 1997.

Así también, debemos señalar que la figura de revocación de mandato se encuentra contemplada en los Códigos fundamentales de los estados de Oaxaca y Tlaxcala.

Una democracia en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, el electorado debe tener el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes así lo amerite, de lo contrario la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un funcionario público electo, desvinculado a los intereses y necesidades de sus representados.

Se propone la revocación de mandato, para que la ciudadanía una vez decidido quiénes serán sus representantes, en caso de que exista una mala actuación de éstos, pueda corregir su decisión, sin tener que esperar la conclusión del encargo del servidor electo, para que se remedien errores de selección.

Es por eso que debemos otorgar facultades al ciudadano, a efecto de que ya no solamente critique; facultades que le permitan actuar cuando haya situaciones anómalas de sus representantes, que le permitan abandonar su círculo ínti-

mo de inconformidad y que le permitan llevar a cabo acciones concretas de vigilancia y sanción.

Por lo anterior expuesto, presento a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 35, 40, 41, 55, 73, 78, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción **IX** al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

#### **Artículo 35. Son derechos del ciudadano:**

##### **I. a VIII. ...**

**IX. Votar en la revocación de mandato, para la remoción de sus representantes electos por voto directo.**

**Base A. Para el caso de integrantes de los ayuntamientos y diputados locales, se podrá solicitar la revocación de mandato durante el segundo año de ejercicio de su gestión. En el caso que sean reelectos la revocación de mandato siempre se podrá solicitar durante el segundo año del periodo de gestión que se trate. Para el caso de Gobernador, se podrá solicitar durante el segundo y cuarto año de su gestión.**

**La revocación de mandato a que se refiere ésta base se sujetará a lo siguiente:**

**1o. Serán convocadas por los Congresos locales a petición de:**

**a) El equivalente al cincuenta por ciento más uno de los integrantes del cabildo municipal; tratándose de integrantes de los ayuntamientos;**

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso local; para cualquier cargo de elección popular en el estado;

c) Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores el ámbito que corresponda, en los términos que determine la ley;

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría del Congreso.

20. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito correspondiente, el resultado será vinculativo;

30. No podrá pedirse la Revocación de Mandato de un órgano en su conjunto;

40. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito señalado en el inciso c) del apartado 1o., de la presente Base, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

50. La consulta para la revocación del mandato se realizara a más tardar dos meses después de que el Instituto Nacional Electoral verifique el cumplimiento del requisito señalado en el inciso c) del apartado 1o. de ésta Base y que no podrá tardarse más de quince día para dicha verificación. En cualquier caso la emisión de la Convocatoria por el Congreso local deberá realizarse a más tardar veinte días después de recibida la solicitud.

60. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución;

70. En caso de que sea procedente la revocación de mandato, se convocará a elección para elegir a quien deberá ocupar el cargo vacante para concluir el periodo correspondiente; dicha elección se llevará a cabo a más tardar dos meses después de declarada la revocación de Mandato. Lo ante-

rior no será aplicable si existiera suplente y el mismo se encuentre en aptitud para asumir el cargo.

80. Las leyes reglamentarias establecerán los mecanismos para llevar a cabo la consulta sobre la revocación del mandato.

Base B. Para el caso de presidente de la República y senadores, se podrá solicitar la revocación de mandato durante el segundo y cuarto año de su gestión. Los senadores, en el caso que sean reelectos la revocación de mandato se podrán solicitar durante el segundo y cuarto año del segundo periodo de gestión. Para el caso de diputados federales, se podrá solicitar durante el segundo año de ejercicio de su gestión. En el caso que sean reelectos la revocación de mandato siempre se podrá solicitar durante el segundo año del periodo de gestión del que se trate.

La revocación de mandato a que se refiere ésta base se sujetará a lo siguiente:

10. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión;

c) Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito que se trate y en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

20. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del ámbito correspondiente, el resultado será vinculativo;

30. No podrá pedirse la revocación de mandato de un órgano en su conjunto;

**4o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito en el inciso c) del apartado 1o., de la presente Base, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

**5o.** La consulta para la revocación del mandato se realizara a más tardar dos meses después de que el Instituto Nacional Electoral verifique el cumplimiento del requisito señalado en el inciso c) del apartado 1o. de ésta Base y que no podrá tardarse más de quince día para dicha verificación. En cualquier caso la Convocatoria emitida por el Congreso de la Unión deberá realizarse a más tardar veinte días después de recibida la solicitud.

**6o.** Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución;

**7o.** En caso de que sea procedente la revocación de mandato, se convocará a elección para elegir a quien deberá ocupar el cargo vacante para concluir el periodo correspondiente; dicha elección se llevará a cabo a más tardar dos meses después de declarada la revocación de mandato. Lo anterior no será aplicable si existiera suplente y el mismo se encuentre en aptitud para asumir el cargo.

**8o.** Para el caso de los incisos a) y b) del Apartado 1o. de la presente Base, si el Congreso de la Unión se encuentra en receso, la Comisión Permanente recibirá la petición, pero los plazos señalados correrán a partir de la reanudación de los trabajos del Congreso de la Unión.

En el caso de que la petición sea realizada conforme el inciso c) del Apartado 1o. de la presente Base y el Congreso de la Unión se encuentre en receso, la Comisión Permanente deberá de realizar todos los trámites señalados para el Congreso de la Unión en la presente Base.

**9o.** Las leyes reglamentarias establecerán los mecanismos para llevar a cabo la consulta sobre la Revocación de Mandato.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

**Artículo Tercero.** Se reforma el **primer párrafo del artículo 41, el noveno párrafo de la fracción V** del mismo artículo y se adiciona una fracción séptima a ese mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes respectivas.**

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a IV. ...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. **A su vez, el Instituto Nacional Electoral a través de su Consejo General será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución establece.**

...

VI. ...

...

**VII. El Instituto Nacional Electoral organizará, promoverá, instrumentará la consulta para la revocación de mandato en cualquier nivel de gobierno, teniendo las siguientes funciones:**

1. La verificación del requisito señalado en el inciso c) del apartado 1o. de las Bases A y B del artículo 35 de ésta Constitución.
2. La difusión para la participación ciudadana en la Consulta para la Revocación de Mandato.
3. La preparación y realización de la jornada de la consulta.
4. El escrutinio y cómputo en los términos que la ley señale.
5. La declaración de resultados y por ende la de procedencia o no de la revocación de mandato.
6. La realización de la elección que con motivo de la revocación de mandato haya de realizarse en los términos que establece el artículo 35 de ésta Constitución y lo que establezca la ley respectiva.

**Artículo Cuarto.** Se reforman las fracciones VI y VII y se adiciona una fracción VIII del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 55. ...

I. a V. ...

VI. No ser ministro de ningún culto religioso;

VII. No estar comprendido en algunas de las incapacidades señaladas en el artículo 59, y

**VIII. No haber sido sometido a consulta de Revocación de Mandato en el periodo inmediato anterior al de la elección.**

**Artículo Quinto.** Se reforma y se adiciona un segundo párrafo a la fracción XXIX-Q del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

**XXIX-Q.** Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consulta popular y Revocación de Mandato.

**En caso de ser procedente la revocación de mandato sobre un funcionario electo, convocar a nuevas elecciones en los términos del apartado B de la fracción IX del artículo 35 de ésta Constitución.**

**Artículo Sexto.** Se reforma las fracciones VII y VIII y se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 78. ...

I. a VI. ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Embajadores, Cónsules, Generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del Órgano Colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los Legisladores, y

**IX. Realizar el procedimiento señalado en el apartado 8º de la Base B del artículo 35 de ésta Constitución.**

**Artículo Séptimo.** Se reforma el primer párrafo y se incorpora un tercer párrafo a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, **participativo, deliberativo**, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

Artículo 115. ...

I. ...

...

**Las Constituciones de los estados deberán establecer la revocación de mandato teniendo como base para el mismo las reglas establecidas en la fracción IX del artículo 35 y la fracción VIII del artículo 55 de ésta Constitución.**

**Artículo Octavo.** Se incorpora un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 116; se incorpora un tercer párrafo a la fracción II del mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 116...

I. ...

...

...

**Los gobernadores podrán ser sometidos a la consulta para la revocación de mandato conforme a la fracción IX del artículo 35 de ésta Constitución.**

...

II. ...

...

**Las Constituciones de los estados deberán establecer la revocación de mandato teniendo como base para éste las reglas establecidas en la fracción IX del artículo 35 y la fracción VIII del artículo 55 de ésta Constitución.**

### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en la materia en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Los Congresos de los estados deberán de realizar las adecuaciones necesarias para cumplir con lo señalado en los artículos 35, 115, 116, materia de la presente reforma, a más tardar en 180 días después de entrada en vigor la presente reforma.

### Notas:

1. Nohlen, Dieter (coordinador), Diccionario de Ciencia Política, Editorial Porrúa, México, 2006, página 1226.

2 López, Mario Justo, Manual de Derecho Político, Buenos Aires, Argentina, Editorial Kapelusz, 1975.

3. Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el sitio web [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr). Consultado al 5 de septiembre de 2012, 12:30 horas.

4 Iniciativa presentada por el diputado Jaime Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT en la LXI Legislatura, el 2 de febrero de 2010, que reforma los artículos 40, 41 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la ley de revocación de mandato.

5. Ídem.

6. Ídem.

7. Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2014.— Diputados: Julisa Mejía Guardado, Silvano Aureoles Conejo, Marcos Rosendo Medina Filigrana, Aleida Alavez Ruiz, Socorro Ceseñas Chapa, Tomás Brito Lara, Gerardo Gaudiano Roviroso, Martha Lucía Micher Camarena, Eva Diego Cruz, Mario Rafael Méndez Martínez, Pedro Porras Pérez, Lorena Méndez Denis, María Fernanda Romero Lozano, Claudia Bojórquez Javier, Ricardo Mejía Berdeja, Luisa María Alcalde Luján, Gisela Mota Ocampo, José Luis Muñoz Soria, Uriel Flores Aguayo, Agustín Barrios Gómez, Catalino Duarte Ortuño, Víctor Reynundo Nájera Medina, Domitilo Posadas Hernández, Yazmín de los Ángeles Copete Zapot, Guadalupe Flores Salazar, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, José Ángel Ávila Pérez, Alejandro Carbajal González, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, Amalia Dolores García Medina, José Humberto Vega Vázquez, Fernando Belaunzarán Méndez, Se-

bastián Alfonso de la Rosa Peláez, Elena Tapia Fonllem, Fernando Cúellar Reyes, Jhonatan Jardines Fraire, Lorenia Iveth Valles Sampedro, Carlos de Jesús Alejandro, Roberto López Rosado, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

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

---

«Iniciativa que reforma los artículos 167, 179 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado Mario Alejandro Cuevas Mena, del Grupo Parlamentario del PRD

#### **Problemática**

Nuestra Carta Magna no limita el derecho para acceder a la vivienda; sin embargo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quedando fuera del contexto real actual, ha limitado el disfrute de un mayor nivel de bienestar social, dignidad y decoro para los trabajadores y sus familias, por la falta de implementación de los instrumentos que permitan alcanzar dicho objetivo.

#### **Argumentación**

El Fondo de la Vivienda es el órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), cuyo objeto es el de establecer y operar el sistema de financiamiento para el otorgamiento de los préstamos hipotecarios a los trabajadores derechohabientes de éste.

El derecho a la vivienda tiene en nuestro país profundas raíces históricas. La Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, estableció la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores viviendas cómodas e higiénicas.

Posteriormente, el país se abocó a construir la infraestructura de seguridad social para atender las diversas necesidades de la población. En 1943 se creó el Instituto Mexicano del

Seguro Social (IMSS), para brindar seguridad social a los trabajadores, aunque en sus inicios, también proporcionó vivienda a sus derechohabientes.

Cuando México entró en una etapa de urbanización y de desarrollo industrial más avanzada, se crearon los principales organismos nacionales de vivienda. En 1963 se constituye en el Banco de México, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, como una institución promotora de la construcción y de mejora de la vivienda de interés social, para otorgar créditos a través de la banca privada.

En febrero de 1972, con la reforma al artículo 123 de la Constitución, se obligó a los patrones, mediante aportaciones, a constituir un Fondo Nacional de la Vivienda y a establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar crédito barato y suficiente para adquirir vivienda. Esta reforma fue la que dio origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), mediante el decreto de ley respectivo, el 24 de abril de 1972.

En mayo de ese mismo año, se creó por decreto, en adición a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste), para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que se rigen por el apartado B de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, fue hasta 1983, cuando el derecho a la vivienda se elevó a rango constitucional y se estableció como una garantía individual.

Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes eminentemente financieros.

Las políticas de vivienda en los países latinoamericanos llevaron en sus comienzos a la creación de entidades estatales centralizadas encargadas del tema desde la formulación de las políticas, el diseño de las acciones públicas y el otorgamiento de subsidios hasta, en algunos casos, tener el rol de entidades diseñadoras, constructoras, financiadoras y en otros casos, con el papel de coordinadoras de la ejecución de las políticas con un mayor grado de tercerización de la operación.

A mediados del siglo XX el instrumento institucional por excelencia era la banca de fomento de carácter estatal a nivel central, luego con el tránsito a la descentralización en muchos países se crearon fondos especializados, como banca de segundo piso, para apoyar desde el nivel central a las regiones así como instituciones especializadas en los distintos roles en las regiones o centralizadas con representación regional.

Las administraciones públicas a nivel regional o local en ocasiones juegan un papel importante en la operación de los programas, seleccionando los adjudicatarios, aportando dinero o terrenos, dando asistencia técnica, elaborando o contratando los diseños y la construcción misma.

Lo más común es que el crédito sea proporcionado por las entidades financieras privadas pero también existen programas basados en la financiación estatal directa y organizaciones sin ánimo de lucro que suministran crédito a tasas reducidas.

En cuanto a la financiación, las políticas tradicionales han incluido en muchos casos otorgar créditos subsidiados en la tasa de interés, pero en otros países se implementaron créditos indexados con el comportamiento de la inflación, manejados por el sector financiero privado, como mecanismo de estimular el ahorro, financiar a los constructores y mantener el valor de las cuotas en términos de poder adquisitivo.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), otorgan los recursos destinados a créditos y subsidios para la vivienda, encargándose de la liberación de los mismos.

Después de revisar las experiencias internacionales más relevantes a nivel Latinoamérica se puede señalar que existen múltiples aproximaciones al problema de suministrar soluciones de vivienda a la población y muy pocas son realmente novedosas.

Las políticas tradicionales de vivienda en Latinoamérica se han concentrado en el otorgamiento de subsidios bien sea directos o indirectos a la oferta de viviendas o directamente a las familias de menores ingresos. Los subsidios a la oferta han llevado en algunos casos a que el estado ofrezca viviendas a precios inferiores a los costos de construcción,

distorsionando en muchos casos las dinámicas propias del mercado inmobiliario.

Los subsidios a la demanda han permitido en algunos países, que se filtren los recursos públicos hacia estratos medios de la población en contra de las propias políticas habitacionales.

En la solución de la problemática habitacional, hoy en día inciden diferentes variables en torno al derecho constitucional que a la letra señala: “**Artículo 4o.** ... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

Nuestra Carta Magna no limita el derecho; sin embargo la Ley Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) quedando fuera de todo contexto real actual, ha limitado el disfrute de un mayor nivel de bienestar social, dignidad y decoro a los trabajadores y sus familias, por la falta de implementación de los instrumentos que permitan alcanzar dicho objetivo.

Las necesidades de las familias que adquieren un crédito de vivienda van cambiando en el transcurso del tiempo y requieren contar con más y mejores opciones que el esquema actual ha ignorado.

El concepto de propiedad no debe verse afectado y limitado para todo aquel que de acuerdo a su capacidad de pago, requiere acceder a otro bien patrimonial.

Otras variables por considerar son el deterioro de la primera vivienda adquirida, el cambio de residencia de quien la requiere, la seguridad, el trabajo, incluso habrá que tener en cuenta que en la aprobación del dictamen de las Comisiones de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas leyes, para establecer mecanismos de seguridad social universal, de fecha 18 de marzo del año en curso por la Cámara de Diputados, se siguen aprobando otros esquemas para Infonavit, relacionados con el acceso a la vivienda ahora con créditos para el pago de renta.

Lo anterior demuestra que cada vez más, se sigue limitando y discriminando lo que nuestra propia Constitución política garantiza, un derecho que a los trabajadores de la ini-

ciativa privada desde hace tiempo se les ha reconocido, y que a los trabajadores del apartado B, sin ninguna justificación se les ha impedido.

El ahorro de las familias puede garantizar en el mediano plazo el acceso a nuevas condiciones de vida y por ende a la aspiración legítima de un bien patrimonial, siempre y cuando cumpla con los mismos criterios por los que fue sujeto de crédito para su primera vivienda.

Los sistemas de otorgamiento crediticio generalmente buscan minimizar el riesgo de las entidades ante posibles incumplimientos en el pago de los créditos, sin embargo cuando se cuenta con un buen historial y sobre todo con el cumplimiento de pago oportuno incluso en menor tiempo del contrato, se estimula al beneficiario para lograr mejores condiciones de bienestar social y en ese sentido puede garantizar que es sujeto de un nuevo crédito.

Se puede tomar en cuenta la evaluación del ahorro en el acceso al crédito para vivienda de interés social. La capacidad de pago se puede evaluar también analizando el flujo esperado de ingresos y egresos de los miembros del hogar, y comparando el disponible mensual (ingresos menos egresos) con el valor de la cuota, que a su vez está determinada por el valor total del crédito, por la tasa de interés y por el plazo del crédito.

Si bien es cierto la cultura de pago es difícil de medir y por lo general las entidades hacen uso de complejos modelos econométricos de análisis discriminante, para determinar las características socioeconómicas que potencian la probabilidad de no pago, la pregunta es qué hacer cuando a la inversa, existen familias que requieren y pueden ser beneficiarias de un crédito más. Además de las variables socioeconómicas es común revisar la historia financiera de los solicitantes.

Puede discutirse en todo caso el monto al que los beneficiarios podrían estar sujetos, pero no el derecho que tienen para acceder al mismo, es decir, el valor del crédito, que en la medida que se requiera la cuota puede ser establecida, si la demostración de capacidad de pago es viable.

El plazo del crédito, plazos, el valor del pago mensual, el tipo de vinculación laboral, el nivel de actividad económica debido a los patrones diferenciales de ingreso.

Asimismo es pertinente entender que el valor de la vivienda de los beneficiarios de un primer crédito, con el tiempo

se reduce, lo cual es factible por los materiales de construcción y el relajamiento en los requerimientos mínimos de calidad que exige la autoridad y las políticas nacionales de vivienda.

Las familias que solicitan un segundo crédito, pueden demostrar el incremento del valor del monto ahorrado y esto se puede constatar fácilmente con el aumento de los ingresos familiares.

Cabe señalar que el Infonavit, en la reforma a su legislación ha previsto entre otros aspectos, que quienes no utilicen sus créditos puedan retirar los recursos que ahorraron, así como el acceso a un segundo financiamiento para vivienda.

El consejo de administración de dicho instituto, con base en lo previsto para la inversión de los recursos del sistema de ahorro para el retiro, garantiza que se puedan atender las necesidades de vivienda de los trabajadores. Cuestión que es precisamente materia de la presente iniciativa de reforma a la Ley del Fovissste.

La institución estableció que a solicitud del trabajador, otorgará créditos (en pesos o en salarios mínimos) sin que ello impida preservar la estabilidad financiera del organismo y se cubran los riesgos de su cartera de créditos. Pero la modificación espejo a la que nos referimos, tiene que ver con que el trabajador tiene derecho a recibir un crédito y una vez liquidado puede acceder a un nuevo financiamiento. Para ello, el interesado podrá disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y su capacidad crediticia estará determinada por la proyección de aportaciones subsecuentes.

**“Decreto.** Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores por el que se reforman los artículos 43, 44 y 47 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores”. (Reforma 13 de diciembre de 2011).

#### **Artículo 43. ...**

...

Los recursos excedentes deberán invertirse, en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior, en

los valores que determine el Consejo de Administración, con base en los previstos para la inversión de los recursos del Sistema de Ahorro para el Retiro, garantizando en todo momento que el instituto cuente con los recursos requeridos para atender las necesidades de vivienda de los trabajadores.

....

...

#### Artículo 44. ...

...

El instituto también otorgará, a solicitud del trabajador créditos, en pesos o veces en salarios mínimos, conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

...

#### Artículo 47. ...

...

...

**El trabajador tiene derecho a recibir un crédito del instituto, y una vez que lo haya liquidado podrá acceder a un nuevo financiamiento por parte del instituto en coparticipación con entidades financieras.**

**Para este segundo crédito el trabajador podrá disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y su capacidad crediticia estará determinada por la proyección de aportaciones subsecuentes.**

Por otra parte debemos tomar en cuenta que si la oferta de financiamiento es de la banca comercial, el trabajador tendría grandes desventajas en comparación con las tasas de interés y requisitos que exige dicho sector, de tal suerte que lo que se plantea con la presente reforma es la obtención de crédito accesible, de un segundo crédito de vi-

vienda, fortaleciendo con ello los derechos de los trabajadores al servicio del estado.

Las reformas descritas con anterioridad con relación al Infonavit, establecieron que para la obtención de un segundo crédito se requiere, tener al menos un año de haber liquidado su primer crédito. En caso de créditos cofinanciados, Apoyo INFONAVIT y Renueva tu Hogar, haber liquidado también el crédito otorgado por la entidad financiera participante, haber liquidado el primer crédito sin quebrantos o incumplimientos, contar con 5 años de cotización continua previos a la solicitud del segundo crédito, consultar el historial crediticio en las sociedades de información crediticia y contar con menos de 65 años al momento de la formalización del crédito.

La pirámide poblacional se ha ensanchado en las edades intermedias, lo que ha generado un fuerte incremento en la formación de hogares que demandan vivienda, pero esta evolución en la población también implica nuevas necesidades y el cambio en sus condiciones de vida.

Para el otorgamiento de créditos el Fovissste estableció un sistema de amortización en salarios mínimos, tanto el monto del crédito como los pagos correspondientes, lo cual se traduce a su equivalente en un número de veces el salario mínimo vigente.

En los términos del artículo 185, párrafo cuarto de la Ley del ISSSTE, el plazo para amortizar el crédito se otorgarán a un plazo no mayor a 30 años.

La economía de los trabajadores que adquieren un crédito ante el Fovissste se ve afectada, ya que durante el tiempo de vigencia del crédito realizan sus aportaciones en salarios mínimos por lo que no se reduce el plazo de amortización, lo que implica que el acreditado tenga que ajustar sus pagos al alza, es decir sube el salario mínimo, pero también el monto de sus créditos. Tal situación es una desventaja frente a los créditos en pesos a tasa fija, cuyas mensualidades tienden a reducirse en términos reales.

En virtud de lo anterior, se plantea que para lograr la viabilidad y propósito de la presente reforma, y a efecto de alcanzar los objetivos que establece nuestra Constitución política, se requiere no sólo la autorización de un segundo crédito, sino un cambio en el régimen de pagos que beneficie al fondo de vivienda y los propios trabajadores y permita cubrir el monto crediticio en me-

nor tiempo al establecido al derechohabiente, o bien actualizar sus adeudos, modificando dicho pago de salarios mínimos, en pesos.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, diputado Mario Alejandro Cuevas Mena de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 167, 179 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 167, 179 y 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

**Artículo 167. ...**

...

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos préstamos se harán hasta dos ocasiones, una vez que el primer crédito se encuentre totalmente liquidado.

...

**Artículo 179. ...**

...

Los trabajadores podrán recibir crédito del fondo de la vivienda hasta dos ocasiones. **Para el caso del otorgamiento del segundo crédito, los trabajadores deberán cubrir los mismos requisitos previstos por la ley para el otorgamiento del primer crédito.**

**Artículo 185.** El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta ley se otorgará en pesos.

...

...

...

**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 25 de marzo de 2014.— Diputados: Mario Alejandro Cuevas Mena, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

22 DE ABRIL COMO “DÍA DEL MUNICIPIO”

---

«Iniciativa de decreto, para declarar el 22 de abril Día del Municipio, a cargo de la diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal, del Grupo Parlamentario del PT

Los suscritos, diputadas y diputados federales integrantes de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, miembros de las diversas fuerzas políticas representadas en ella y a quienes nos identifica el hecho de haber sido presidentes municipales, con fundamento en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 22 de abril como “Día del Municipio” al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El calendario cívico de México nos permite tener presente acontecimientos destacados de la historia patria para mantener vivo el legado que nos ha tocado heredar. A través de

las efemérides evocamos la memoria de nuestros héroes y de hombres y mujeres célebres; exaltamos hechos notables y nos solidarizamos con los ideales humanistas más significativos.

Sin embargo, hemos sido omisos en enfatizar la trascendencia del Municipio en la vida nacional, a pesar de que ha estado presente desde la época prehispánica en los “callis” hasta nuestros días.

El 22 de abril de 1519, tuvo verificativo la constitución del primer ayuntamiento de México y de América: la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado por Hernán Cortés.

En su obra *El municipio libre en México, origen, evolución y fortalecimiento*,<sup>1</sup> Mariano Palacios Alcocer nos recuerda que este acto “le otorgó a Hernán Cortés en nombre del rey de España los títulos de Capitán General y Justicia Mayor del Cabildo Veracruzano” y nos refiere que a la caída de la Ciudad de México-Tenochtitlán fundaría el Primer Ayuntamiento Metropolitano, en Coyoacán.

Las primeras alcaldías tuvieron la obligación de establecer un cabildo o concejo municipal que tenía diferentes funciones entre las que se pueden señalar las de recaudar y entregar los tributos a los españoles; distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas; cooperar en el proceso de evangelización; aprehender a los delincuentes y consignarlos, entre otras.

El municipio heredado de España recogió tres corrientes: la visigótica, con el concilium; la romana con el régimen edilicio; y la árabe con la figura del alcalde.<sup>2</sup> “Los primeros ayuntamientos de la Ciudad de México, se conformaron por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles”, nos dice Palacios y agrega “en 1526 los ediles se elevaron a 12; después el ayuntamiento se había de componer de 15 personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, mismos que elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico”.

En el período colonial la figura del ayuntamiento estuvo subordinada al Estado español. La Constitución de Cádiz promulgada en España el 19 de marzo de 1812 y el 30 de septiembre en la Nueva España, estableció la organización de los municipios como instancia básica de gobierno.

Tenía el ayuntamiento atribuciones de administrar en materias de orden público, beneficencia, salubridad, instrucción primaria, cárceles, etcétera.

El Plan de Iguala del 21 de febrero de 1821 reconocería la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz pero sería afectado en sus finanzas por la disminución de las fuentes de ingresos.

A partir de la Independencia de México, los ayuntamientos adquieren su característica propia, sin embargo durante el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, Agustín de Iturbide emitiría en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el cual establecía que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarían a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por ese reglamento. Más adelante nombraría a un jefe político o gobernador civil por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución gaditana, que establecía por provincia una diputación provincial, encargada de asuntos administrativos, una audiencia y una delegación de hacienda.

La Constitución de 1824 estableció que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal, pero no hizo referencia a la forma del gobierno local por lo que continuó regulándose a los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Sería con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que se reconocería constitucionalmente a los ayuntamientos, indicando que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos, puertos con más de 4 mil habitantes y pueblos con más de 8 mil.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos funcionando así hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

La Constitución de 1857 confirmó la organización del país en forma de república representativa, democrática, federal y popular y en su artículo 72 precisaba que se elegiría popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales. Las autoridades municipales podían exigir impuestos para sus funciones y todo ciudadano tenía la obligación de inscribirse en el padrón de su municipio. El artículo 109 de la Constitución de 1857, consignaba en su párrafo primero el texto que hasta la fecha mantiene vigente el artículo 115 de la Constitución General de la República: “Los

Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular”.

Durante la intervención francesa la división política del territorio que alcanzaron a ocupar se dio en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Al derrocamiento del gobierno usurpador se restablecería el régimen republicano.

En la época porfirista el municipio careció de autonomía y libertad, ya que quienes determinaban las elecciones y actividades locales eran los jefes políticos. En la obra citada de Palacios Alcocer, el investigador señala: “en el preámbulo del Plan de Tuxtepec, en 1876, Porfirio Díaz reconoce que el poder municipal ha desaparecido por completo al agrupar a los Ayuntamientos en Demarcaciones Administrativas que se llamaron Partido, Distrito, Jefatura o Cantón; y sus dirigentes, los jefes políticos y la reorganización y robustecimiento del Poder Municipal.

Francisco I. Madero sostendría en el Plan de San Luis que las soberanías de los estados y la libertad de los municipios sólo existen en la Carta Magna, pues los designios e imposiciones hacían nugatoria toda autoridad municipal; en marzo de 1912 Pascual Orozco proponía la supresión de los Jefes Políticos para ser sustituidos por Presidentes Municipales.”

Al triunfo de la Revolución, el 12 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza, en el Puerto de Veracruz instalaría el gobierno expidiendo un decreto con adiciones al Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, el cual decía en su artículo 2o.: “el Primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”; entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como Institución Constitucional, refiere Palacios Alcocer.

El 25 de diciembre de 1914 se promulgó la Ley del Municipio Libre, antecedente del actual artículo 115 constitucional.

En la apertura del Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916 Venustiano Carranza expresó: “el Municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia

económica; puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena Ley Electoral que tendrá a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con severidad, toda tentativa para violarlo”.

El Constituyente de 1916-1917 confirmaría al Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando “para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre.”

En 1983 se daría una importante reforma al artículo 115 Constitucional que fortalecería al municipio desde el punto de vista jurídico, político, administrativo y económico.

En los últimos años el Municipio ha contribuido de manera relevante a la democracia en nuestro país. En su seno se vive a plenitud la pluralidad. Las presidencias municipales y el ayuntamiento se conforman con representantes de diversas fuerzas políticas y se respeta el derecho de aquéllos que han optado por elegir a sus autoridades por el método de usos y costumbres, de conformidad a lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución General de la República.

Como lo hemos señalado en la presente exposición de motivos, el Municipio ha estado presente en la vida de los mexicanos, es el órgano de gobierno más cercano a la población. En su territorio sus habitantes, soñamos y anhelamos un mejor futuro para nuestros hijos y para México, por ello, las diputadas y los diputados que suscribimos la presente Iniciativa consideramos que en el calendario cívico debe dedicarse el 22 de abril, fecha en que se constituyó el primer municipio en México como el Día del Municipio, razón por la cual sometemos a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto que declara el 22 de abril “Día del Municipio”**

**Artículo Único. El Congreso de la Unión declara el 22 de abril “Día del Municipio”.**

#### **Transitorios**

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

**Notas:**

1) Palacios Alcocer Mariano. El Municipio Libre en México: Origen, Evolución y Fortalecimiento. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

2) Historia del Municipio Mexicano (INAFED).

Palacio Legislativo de San Lázaro, marzo de 2014.— Diputados: Edilberto Algreto Jaramillo, José Guillermo Anaya Llamas, Carol Antonio Altamirano, Rodimiro Barrera Estrada, Noé Barrueta Barón, Víctor Manuel Bautista López, Silvano Blanco Deaquino, Benito Caballero Garza, Lisandro Aristides Campos Córdova, Yazmín de los Ángeles Copete Zapot, Jorge Federico de la Vega Membrillo, Antonio de Jesús Díaz Athié, Catalino Duarte Ortuño, José Luis Esquivel Zalpa, Julio César Flemate Ramírez, Antonio García Conejo, Juan Manuel Gastélum Buenrostro, Valentín González Bautista, Abel Guerra Garza, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, Jorge Herrera Delgado, Fernando Alejandro Larrazábal Bretón, Gerardo Francisco Liceaga Arteaga, Mario Alberto Dávila Delgado, Mario Rafael Méndez Martínez, Emilse Miranda Munive, Marino Miranda Salgado, Ramón Montalvo Hernández, José Luis Muñoz Soria, José Everardo Nava Gómez, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, Nabor Ochoa López, Luis Olvera Correa, Javier Orihuela García, María del Rosario de Fátima Pariente Gavito, Zita Beatriz Pazzi Maza, Pedro Porras Pérez, Vicario Portillo Martínez, José Rangel Espinosa, José Enrique Reina Lizárraga, Tanya Rellstab Carreto, Juan Manuel Rocha Piedra, Francisco Tomás Rodríguez Montero, Ramón Antonio Sampayo Ortiz, Leopoldo Sánchez Cruz, Guillermo Sánchez Torres, William Renán Sosa Altamira, Martha Leticia Sosa Govea, Margarita Elena Tapia Fonllem, José Luis Valle Magaña, Ruth Zavaleta Salgado (rúbricas).»

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


---

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO  
Y LA PROTECCION AL AMBIENTE -  
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMATICO -  
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS -  
LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de Cambio Climático, de Asentamientos Humanos, y de Protección Civil, a cargo de la diputada Claudia Elena Águila Torres, del Grupo Parlamentario del PRD

La suscrita, diputada Claudia Elena Águila Torres, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LXII Legislatura, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente:

**Planteamiento del Problema**

Año con año hemos sido testigos del incremento en cuanto a los daños humanos y materiales como consecuencia de los eventos hidrometeorológicos que llegan a nuestro país a través de nuestros litorales, los desastres que se presentan en las costas y tierra adentro guardan relación directa con la intensidad y frecuencia con que éstas se presentan, lo anterior esta intrínsecamente ligado a los efectos derivados del cambio climático, éstos eventos se puede pronosticar con certeza pero no habrán de disminuir, por lo que toca a los próximos 50 años, serán cada vez más fuertes y continuos, ante esta inminente realidad urge generar acciones que protejan a la población ubicada en zonas de riesgo inminente, erradicar su vulnerabilidad y **garantizar que los espacios que tienen los ríos, humedales, manglares, lagos y lagunas para su natural crecimiento sean respetadas y libres de asentamientos humanos de cualquier índole**. Estas tierras serán reclamadas cada vez con mayor fuerza por estos cuerpos de agua, lo anterior ante el incremento de sus caudales, derivado del previsible incremento en los porcentajes de las precipitaciones que siguen a ciclones, huracanes y tormentas tropicales, principalmente.

El tema que aborda la presente iniciativa es de carácter multidisciplinario, ya que si bien es cierto que, el eje transversal tiene que ver con el cuidado y preservación del medio ambiente y el cambio climático, también lo es, que la inadecuada regulación en materia de asentamientos humanos y la ausencia de una política integral, eficiente y preventiva en materia de protección civil, juegan un papel preponderante, que a la postre, deviene en pérdida de vidas humanas y cuantiosos daños materiales, como consecuencia de meteoros naturales que no se pueden evitar pero que sí se pueden predecir con la oportunidad suficiente para tomar las medidas pertinentes, y disminuir y mitigar sus efectos; por ello se considera imperativo abordar la problemática en tres vertientes de manera paralela, con el ánimo de armonizar los cambios normativos que aquí se proponen, ya que se considera, y existe el pleno convencimiento de que las soluciones deben ser integrales y convergentes en los ejes de medio ambiente, asentamientos humanos y protección civil de forma simultánea; lo anterior si de verdad se persigue una solución de amplio calado, que trans-

forme de fondo las causas y condiciones que nos han limitado en la atención y manejo de estos eventos climatológicos. Las modificaciones normativas que se proponen buscan visibilizar la problemática en su conjunto y a través de esa misma óptica abordarla, de tal manera que la propuesta para que sea efectiva y alcance los objetivos que se pretende, debe concebirse desde la perspectiva de la integralidad en los ejes temáticos que se proponen, de asumirse en términos de parcialidad los resultados serán de corto alcance. Pudiera parecer un planteamiento ambicioso, sin embargo; lo que se propone como consecuencia de esta iniciativa es la preservación y cuidado de nuestro medio ambiente, el ahorro de miles de millones de pesos al año y la protección del más alto valor que tiene un pueblo: la preservación y cuidado de la vida humana. Todo ello, a partir de un cambio sustancial en la acción pública, pasar de una política paliativa y asistencialista, a una eminentemente preventiva, acción soportada en leyes claras y precisas, que permitan una aplicación contundente por parte de los tres niveles de gobierno.

### Argumentación en materia ambiental

Es así que la argumentación de la presente iniciativa habré de dividirla en dos grandes ejes, el correspondiente al medio ambiente y lo correlativo a los temas de protección civil y asentamientos humanos; por lo tanto, he de establecer en primer instancia las zonas que por su papel preponderante en la mitigación y amortiguamiento de ciclones, huracanes y tormentas tropicales, son de primer importancia para el abordaje del asunto nodal que nos ocupa, en términos de conservación y de su papel fundamental para fortalecer la óptica preventiva que aquí se propone; hablamos de los manglares y/o humedales, materia en la cual nuestro país tiene una enorme responsabilidad internacional y un amplio compromiso, en términos de sustentabilidad ambiental.

Es común escuchar entre la comunidad científica y los habitantes de las zonas costeras que los manglares son fuente de riqueza y bienestar para la sociedad; sin embargo, las decisiones que se toman parecen mostrar lo contrario, pues estos ecosistemas son comúnmente destruidos a favor de actividades como la acuacultura, el turismo e infraestructura habitacional. Esta aparente contradicción se debe principalmente a dos factores: en primer lugar, gran parte de los bienes y servicios que proveen los manglares no son comercializados en los mercados; y en segundo lugar, parte de los beneficiarios de los servicios de estos ecosistemas no son quienes toman la decisión de cambio de uso de suelo.

Los beneficios no comerciales ex situ como el amortiguamiento de daños por tormentas, la captura de carbono o la protección de la biodiversidad son habitualmente ignorados tanto por los propietarios como por las evaluaciones realizadas.

Podemos definir a los manglares como formaciones vegetales leñosas, densas, que pueden parecer árboles o arbustos de 1 a 30 metros de altura, resistentes a la sal, de acuerdo con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en el marco de la conmemoración del Día Mundial de los Humedales, celebrado el 2 de febrero, México alberga 5 por ciento del total mundial de manglares, lo que coloca al país en el cuarto lugar de las 125 naciones y territorios que cuentan con este ecosistema. La representante en México del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Dolores Barrientos, detalló que en los últimos 25 años 50 por ciento de los humedales en el mundo se ha perdido, al igual que 35 por ciento de los mangles. La principal causa es el cambio de uso de suelo para agricultura y uso habitacional.<sup>1</sup>

A nivel nacional se han identificado los principales cambios en la extensión del manglar en dos periodos: el primero 1981-2005 y el segundo 2005-2010, y la reducción de la superficie del manglar en los 17 estados de la república que cuentan con este ecosistema es de 9.6 y 1.2 por ciento, respectivamente. A partir de 2005, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) decidió hacer mediciones cada cinco años, por lo que en 2015 será el próximo monitoreo para saber qué estados mantuvieron y cuáles perdieron este ecosistema altamente productivo, con una gran riqueza biológica, que proporciona una gran cantidad de recursos y servicios ambientales, a la fecha la Conabio apoya 14 proyectos que estudian la estructura y funcionamiento de los manglares y realizan estudios de cómo estos ecosistemas pueden funcionar como sumideros de carbono.

El estado que conservó la misma superficie de manglar durante los dos periodos fue Baja California; el estado con mayor porcentaje de pérdida de área fue Jalisco, con 72.8 por ciento; sin embargo, en el periodo 2005-2010, el estado que reportó mayor pérdida fue Michoacán, con 8 por ciento. Actualmente, 60 por ciento de los manglares está protegido y el vacío es de 40 por ciento, pero aún así se hace un esfuerzo para proporcionar a los estados, información valiosa y fundamental, para que los gobiernos involucrados tomen mejores decisiones; “ya no hay excusa para los constructores, porque ahora ya saben exactamente dón-

de se puede y dónde no construir". México está alcanzando el nivel de ser el país que mejor conoce sus manglares en su ubicación, su función y estructura, y tiene la responsabilidad de hacer un uso sustentable de ellos, el reto es proporcionar las bases científicas para ese uso sustentable.<sup>2</sup>

Por otra parte, es importante visualizar la dimensión del valor ambiental de este importante ecosistema forestal, como lo es el bosque de mangle, para lo cual se utiliza el concepto del Valor Económico Total (VET), a este índice lo forman dos tipos de valores: los valores de uso pasivo y los valores de uso activo. Los primeros son aquellos que los individuos otorgan a un bien, aunque no hagan un uso activo del mismo; este tipo de valores se suele subdividir en valores de herencia y valores de existencia. Los valores de herencia se refieren al valor de legar los beneficios a las generaciones futuras y los de existencia a asignar un valor a un recurso simplemente por su sola existencia.

Por su parte, los valores de uso activo se dividen en dos: los valores de uso futuro y los de uso presente. Los de uso futuro son aquellos que se otorgan por la posibilidad de que en algún momento se le encuentre utilidad para algún elemento que hoy carece de valor en el mercado. Por su parte, los valores de uso presente son aquellos que, ya sea en el mercado o al margen de éste, tienen un uso activo en la actualidad.

En lo que se refiere a los valores de uso directo no extractivo, destaca el disfrute de los servicios recreativos y paisajísticos así como la observación de aves. Los valores de uso indirecto se refieren a los beneficios que recibe la sociedad a través de los servicios de los ecosistemas y de las funciones del hábitat. A diferencia del valor de uso directo, el indirecto generalmente no requiere del acceso físico del usuario al recurso natural, pero sí de la presencia del recurso en buenas condiciones. Los valores de uso activo indirecto se pueden clasificar en valores ambientales y valores ecosistémicos. Entre los servicios ambientales destacan el filtrado de aguas residuales, la protección contra tormentas y el funcionamiento del ecosistema como criadero de especies pesqueras. Por otra parte, entre los valores ecosistémicos se encuentran la captura de carbono, la fijación de nitrógeno en el suelo y la auto preservación del ecosistema.

El grupo de valores más difíciles de identificar es aquél que no tiene precio en el mercado y su beneficio lo obtienen fuera del sitio. Destacan algunos con beneficios globales,

como la protección a la biodiversidad y la captura de carbono, y otros con beneficios locales como la protección de la costa y el filtrado de aguas residuales. Se considera a los dos últimos como beneficios ex situ, ya que no son los propietarios del manglar quienes se apropian de la mayor parte de los beneficios, sino sus vecinos.

Los manglares, como cualquier otro bosque, capturan, almacenan y liberan carbono como resultado de procesos de fotosíntesis, respiración y degradación de materia seca; sólo que los manglares liberan menos carbono que otros ecosistemas forestales. Lo anterior se debe en gran parte a que en sus suelos el promedio de descomposición es bajo y por lo tanto el almacenamiento de carbono en el suelo puede ser más alto que en los sistemas forestales de agua dulce. Por su parte, estudios realizados en el estado de Tabasco y en estado de Nayarit indican que el contenido de carbono de los suelos con vegetación de mangle es mayor al presente en otro tipo de vegetación. Las mediciones en otros ecosistemas tropicales y subtropicales indican una capacidad de captura de entre 90 y 160 toneladas por hectárea.<sup>3</sup>

Los humedales costeros juegan un papel esencial en la protección de la línea costera contra la erosión que genera el oleaje. En algunos casos, dependiendo de la severidad de la tormenta y del grado de conservación del bosque, el manglar puede servir incluso de refugio contra huracanes. Para el caso de la costa de Luisiana, se determinó que la reducción de una milla de ancho del humedal costero podría aumentar los daños materiales de las tormentas en cinco millones de dólares al año. Tomando en cuenta la superficie que abarca el humedal costero y convirtiéndolo a valor presente, el valor anterior equivale a mil dólares por hectárea. Tomando en cuenta que el estudio no incorpora la pérdida en bienestar que genera el sufrir un huracán (heridas, nerviosismo o muertes) se puede considerar que esta medida es una subestimación de disposición a pagar por la mitigación de desastres.<sup>4</sup>

Uno de los servicios ambientales que prestan los bosques de mangle es el filtrado de aguas residuales, ya que este ecosistema tiene la capacidad de disminuir la carga de materia orgánica del agua que utilizan en sus procesos naturales. La revisión de los bienes y servicios ambientales prestados por los ecosistemas costeros, y en particular por los manglares, sirve para dar cuenta del grado en que las comunidades costeras dependen de su ecosistema. De éste se obtienen importantes fuentes de ingreso como la pesca y el turismo, así como diversos servicios ambientales y bienes de autoconsumo como pesca, leña y madera.

Puede ser tentador sumar los valores, para tener una aproximación del valor económico del manglar; las técnicas de valoración son capaces de identificar el valor subjetivo de las personas dado el nivel de escasez que perciben, pero no sirven cuando se trata de medir la extinción de una especie o la destrucción de una población por una tormenta. En aquellos casos en los que un proyecto de inversión pretenda hacer un cambio de uso de suelo de manglar, deben priorizarse los beneficios del ecosistema en forma integral y esto deberá ser suficiente para detener el proyecto.

En el marco de la Cumbre de Río en 1992, nuestro país signed el Convenio sobre Diversidad Biológica, el cual establece a través de las Metas de Aichi, cambiar la tendencia de la pérdida de la biodiversidad, entendiéndose ésta como la existencia de ecosistemas, especies y medios genéticos. Garantizando 17 por ciento de espacio terrestre y 10 por ciento de mar territorial destinado como áreas naturales protegidas o esquemas de manejo sustentable que cumplan con los criterios que dichos instrumentos internacionales mandatan.<sup>5</sup>

Bajo un esquema mixto de capital público y privado, la pretensión es que estas áreas tengan una cobertura eficaz y equitativa, que sean ecológicamente representativas y que cuenten con una interconexión efectiva. El plan estratégico de la biodiversidad plantea al 2020, cerrar las brechas económicas y financieras a fin de conservar los humedales, fortalecer la adaptación al cambio climático, preservar la biodiversidad y proteger especies en peligro de extinción.

No debe haber contradicción entre conservación y desarrollo, el conflicto radica entre el interés privado que es de carácter inmediatista y en beneficio de unos cuantos y el interés público, el cual se percibe a largo plazo pero beneficia a la colectividad en el espacio y se convierte en insumo generacional de largo plazo. De tal manera que ante la tentativa de las obras derivadas de la vorágine económica, mejor vale considerar: el manejo de una logística de impacto ambiental, consultas públicas en la materia, incorporar expertos en impacto ambiental y el análisis de riesgo.<sup>6</sup>

Las zonas que aquí se pretende conservar de manera exclusiva para los caudales y pasos de agua natural, en gran parte se encuentran íntimamente relacionadas o adjuntas a las áreas naturales protegidas, ante ello su preservación adquiere mayor relevancia, ya que no solo se estarán preservando extensas franjas de tierra para el natural cause y desarrollo de los diversos cuerpos de agua mencionados con anterioridad, sino que también estaremos contribuyendo al

cumplimiento de los importantes compromisos internacionales adoptados por nuestro país en los foros relativos al medio ambiente, como lo es el Convenio sobre Diversidad Biológica, las Metas de Aichi y el Plan Estratégico de la Biodiversidad.

### **Argumentación en materia de protección civil y asentamientos humanos**

Pese a que el territorio es altamente vulnerable a los embates de la naturaleza, el país sigue sin tener una política efectiva de prevención. Especialistas del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), añaden que en esta materia las autoridades se limitan a reaccionar deficientemente y a destiempo.

Las inundaciones del año pasado ocasionadas por los huracanes Ingrid y Manuel que azotaron ambos litorales mexicanos y afectaron a 320 municipios, hicieron evidente la ausencia de un programa nacional de prevención de desastres. Hasta el día de hoy, no se cuenta con un atlas de riesgos naturales completo y confiable, lo que aumenta la posibilidad de que haya más pérdidas humanas y materiales. **México sigue siendo un país reactivo no preventivo.**<sup>7</sup>

La óptica del gobierno federal se inserta en la gestión de emergencias pero no en una gestión integral de riesgos de desastres. Es decir, la organización descansa en la obtención de recursos y asumir responsabilidades ante la emergencia, pero lo más adecuado es precisamente lo opuesto, **lo que marca la gestión integral es el reforzamiento de acciones preventivas.**

Mientras se mantengan políticas meramente reactivas y no preventivas, los desastres por inundaciones se incrementarán, pues **en los últimos años aumentó la vulnerabilidad de la población a consecuencia de la falta de planificación territorial, la construcción de viviendas en sitios peligrosos y por los altos índices de marginación y pobreza de las comunidades indígenas y campesinas.** Es un problema que se agudiza ante la existencia de intereses políticos y económicos, entre otros, que pueden generar desastres en un futuro.<sup>8</sup>

Es necesario hacer estudios y análisis de las zonas más vulnerables del país y que son sobre todo las del sur y sureste, donde habita la población más pobre y marginada de nuestro país. Se requiere un proceso para organizar y gestionar todas las directrices administrativas y científicas a fin de tener políticas que nos permitan mejorar las capacidades de

afrontar y reducir la vulnerabilidad de la población. La única manera de prevenir desastres es reduciendo la vulnerabilidad, es decir, mejorando las condiciones de la población, disminuyendo su exposición a este tipo de fenómenos meteorológicos, lo que implica una serie de medidas de diferente índole, pero sobre todo **se requiere de esfuerzos coordinados, en todos los niveles de gobierno, sustentados en la armonización del cuerpo normativo que dé fuerza a la acción preventiva.**

Por otra parte, con las lluvias estacionales también se dan muchas inundaciones y deslizamientos que contribuyen a la vulnerabilidad, lo cual representa un problema que no coadyuva a consolidar avances en la materia. Deberíamos hablar de un proceso integral, coordinado y de largo plazo. **Algo fundamental sería revertir el desordenamiento territorial en el cual estamos inmersos. Necesitamos hablar de una planeación, de una conformación del territorio acorde con cada espacio. Necesitamos evaluar, conocer, los procesos de degradación ambiental que tenemos en nuestro territorio,** determinar las soluciones reales que se pueden implementar. Pero sobre todo, coordinación entre el desarrollo de las capacidades locales, la mejora en las condiciones de vida de la población, la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones y su grado de exposición.

Adicionalmente se requieren atlas de riesgos locales, mismos que servirían para entender la dinámica de las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad en la población en potencial riesgo de afectación por fenómenos hidrometeorológicos. Existe una enorme necesidad de tomar medidas urgentes de prevención en cuanto a las inundaciones, porque 60 por ciento de los desastres naturales que ocurren anualmente en México, son por huracanes, ciclones, lluvias torrenciales, inundaciones y sequías. Este tipo de desastres puede aumentar en términos estadísticos en proporción al aumento en el grado de vulnerabilidad de la población en situación de riesgo. **En el caso de las inundaciones sí existen zonas más susceptibles. Como aquellas que se ubican en las riberas de los ríos y lagos, a la orilla de presas y lagunas, o en aquellas tierras que forman parte del cauce de ríos, manglares y humedales que, aunque se mantengan secas temporalmente, forman parte de un espacio destinado a su natural crecimiento.**

El atlas elaborado en 2007 arrojó 400 ciudades y/o localidades de más de 5 mil habitantes como zonas susceptibles de inundaciones, en años de lluvias moderadas, hasta en 25 por ciento de municipios del país han sido declarados zo-

nas de desastres. Estas 400 localidades se distribuyen en el centro, sur y sureste del territorio nacional, principalmente en las costas, valles y zonas cercanas a los ríos.<sup>9</sup>

En el nivel estructural, se requiere el incremento de obras de regulación, rectificación y protección, como bordos, diques, muros de contención o canales. En cuanto a medias no estructurales o institucionales: planificación y ordenamiento territorial, cartografía de amenazas y vulnerabilidad, creación de escenarios de riesgo por inundaciones y de modelos de pronósticos y de alerta temprana. **En cuanto a medias legales, la construcción de medias normativas armónicas entre todos los cuerpos normativos que inciden en la temática de asentamientos humanos, protección civil, y protección y equilibrio del medio ambiente, que garanticen el respeto de las áreas naturales de ríos, manglares, humedales, lagos y lagunas y demás cuerpos de agua, para que se mantengan libres de asentamientos humanos, incluyendo aquellas zonas determinadas para su natural crecimiento.**

Según el artículo 7 de la Ley General de Protección Civil el Ejecutivo debe asegurar el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), y dictar lineamientos generales para coordinar las labores de protección, además de establecer estrategias y políticas basadas en el análisis de los riesgos e intervenir para reducir riesgos inexistentes; incluso debe incorporar en el presupuesto de cada ejercicio fiscal recursos económicos suficientes para el óptimo funcionamiento y operación de los instrumentos financieros del Fondo de Atención de Desastres Naturales (Fonden) y del Fondo para Prevenir Desastres Naturales (Fopreden), además de aprobar acciones preventivas. **El incumplimiento de alerta temprana a pesar de la peligrosidad del fenómeno climático y el desdén al protocolo de la Ley General de Protección Civil empeoraron los daños de los meteoros Ingrid y Manuel a la población.** Desde el año 2000 en México se implantó el Sistema de Alerta Temprana para ciclones tropicales, que permite anticipar por 72 horas la magnitud y los riesgos de dichos fenómenos meteorológicos a fin de alertar a los pobladores a través de los medios de comunicación. Las instituciones responsables del diseño y aplicación de la actual política preventiva son: El Sistema Meteorológico Nacional (SMN), depende de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y dan pie al Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) para activar los protocolos correspondientes. El grupo interinstitucional para ciclones tropicales del gobierno federal se integra por funcionarios de la Secretaría de Salud, Conagua, la Secre-

taría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Turismo (Sectur) y la Policía Federal.

**El gobierno está invirtiendo los roles, pues dedica de 10 a 20 veces más dinero para atender las consecuencias de un efecto climático que a la prevención mediante la cual es posible minimizar las consecuencias negativas de dicho meteoro. En los 10 últimos años se han destinado 141 mil millones de pesos a paliar los efectos nocivos de los desastres naturales y sólo 7 mil millones a obras e infraestructura para prevenir sus daños.<sup>10</sup>**

En el año 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), recomendó al gobierno mexicano cambiar el enfoque concentrándose en la prevención de riesgos para detener o reducir los daños antes de que ocurran y darle un lugar preponderante a la adaptación al cambio climático. De acuerdo con el estudio de dicho organismo internacional sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México en 2013, **el territorio mexicano está expuesto a un alto nivel y a una gran variedad de peligros generados por fenómenos naturales y la actividad humana.** Las características geográficas y topográficas generan una gran exposición a diversos peligros naturales de gravedad y de relativa frecuencia, como terremotos, tormentas tropicales e inundaciones. Adicionalmente la existencia de grandes disparidades relacionadas con factores económicos; así como los niveles de ingreso y educación han generado las condiciones necesarias para la presencia de altos niveles de vulnerabilidad.

En la discusión del presupuesto para 2013, se rechazó la orientación de recursos económicos para realizar obras de infraestructura y prevenir riesgos, para la adquisición de vehículos de auxilio destinados a municipios pobres o que se encuentren en zonas de riesgo, así como para encauzar ríos, levantar bordos y edificar centros de capacitación y entrenamiento especializado en gestión integral de riesgos. Otro de los problemas que enfrentan las zonas devastadas después de un fenómeno climatológico es la falta de recursos para la reconstrucción y la ayuda inmediata a la población.

En 2008 el Fonden tenía 15 mil 474 millones de pesos y el Fopreden 300 millones, los montos fueron acumulándose hasta llegar en 2013 a 7 mil 179 millones de pesos para el Fonden y sólo 323 millones para el Fopreden, la importancia que se debe dar a este último fondo debe corresponder a la actualización de los atlas de riesgos, pero no sólo en el

nivel federal, sino en cada municipio y con las consecuencias del caso en materia de planeación y desarrollo urbanos.<sup>11</sup>

**Las zonas incluidas en el mapa de riesgos deben estar sujetas a la aprobación específica del gobierno estatal o federal en materia de protección civil, de manera que no se continúe con los problemas que hoy enfrentamos en el país, como son los deslaves, inundaciones o la construcción de viviendas en zonas de alto riesgo. Y ante la evidencia de actos de corrupción en la expedición y entrega de licencias de construcción, la solución es, dejando a salvo las atribuciones de los municipios, buscar que aquellas zonas definidas en el mapa como áreas de riesgo, tengan carácter federal, por lo que competen a la construcción de viviendas, con el fin de minimizar los riesgos.**

Aun cuando la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional revisa año con año el Atlas Nacional de Riesgos, contradictoriamente e inexplicablemente, la Comisión de la Cámara de Diputados en la materia no forma parte de ella y desconoce esa importante información.

En el citado estudio de la OCDE se recomienda a México actualizar su atlas e incluir en él los impactos del cambio climático, efectuando una mayor investigación para el análisis de amenazas y vulnerabilidades futuras, con el fin de ayudar a planear mejor los retos que se avecinan en la gestión de riesgos en México, no limitándose a eventos pasados, sino incluir efectos del cambio climático y las proyecciones demográficas, acompañando los estudios pertinentes para su segura ubicación. **La organización internacional dice en su análisis, que en México abundan los asentamientos humanos que, por mala planeación urbana, se ubican en riberas o en laderas inestables. De hecho, señala el inadecuado uso de suelo como el reto más apremiante de política pública para la reducción de riesgos de desastres, ya que se diseñan con información insuficiente en materia de riesgos.**

En el documento se resalta que se ha generado al respecto un vacío entre la Conagua y los municipios, **ya que ninguna de estas instancias toma la iniciativa para evitar o expulsar asentamientos humanos invasores en zonas de riesgo, y luego de un desastre como el acontecido en Monterrey con el huracán Alex, se vuelve a permitir la ubicación de asentamientos humanos en dichos lugares de riesgo ya comprobado.** La OCDE atribuye tal compor-

tamiento al hecho de que en México no se presta suficiente atención a las medidas adecuadas para contrarrestar inundaciones, huracanes, y tsunamis, con base en el nivel local de riesgo. Por ello recomienda, invertir más en la prevención de riesgos de desastres después de un análisis minucioso de costos, beneficios y eficacia, una medida práctica, señala dicho organismo; podría ser un registro de códigos de construcción en las zonas de riesgo, la identificación de zonas expuestas y señalización en materia de rutas de evacuación y resguardo.

### **Huracanes Ingrid y Manuel, septiembre de 2013**

A continuación se citan los casos de mayor relevancia ocurridos en el territorio nacional ante el paso de los huracanes Ingrid y Manuel, mismos que ejemplifican fehacientemente los eventos negativos que ocurren ante meteoros de carácter climático, que en combinación con la pérdida de áreas naturales de amortiguamiento y la permisividad de asentamientos humanos en áreas de cauce natural de ríos, lagos, lagunas, manglares y humedales, devienen en desastres naturales con la consiguiente pérdida de bienes materiales y vidas humanas. A continuación cuatro claros ejemplos de lo que aquí se expone:

#### **1. Acapulco, Guerrero**

La zona Diamante y Llano largo, son un relleno donde durante los últimos 10 años las inmobiliarias construyeron miles de viviendas de interés social. Sobre el mapa urbano de Acapulco se muestra **el manchón de cemento que obstruye los cuatro arroyos que antes eran paso natural del agua que bajaba de la zona montañosa del parque nacional del Veladero hacia el río La Sabana y la desembocadura al mar**; en medio están ubicadas las lagunas Negra y Tres Picos.

En la década de los noventa se desarrolló la zona Diamante, para construir lujosos hoteles y condominios para el turismo de alto nivel socioeconómico; lugar de manglares que rompen olas, apacibles lagunas, pantanos que controlan el paso del agua y desembocadura de ríos, y en cuya punta, sobre terrenos elevados y rocosos. En ese mismo lapso se construyó el Boulevard de las Naciones, **a pesar de que por años dicho terreno fue una vereda que se inundaba hasta con lluvias ligeras; es decir, los humedales son ecosistemas pantanosos diseñados para permanecer inundados por largo tiempo.**

En el puerto de Acapulco hace 20 años se desarrolló un enorme complejo habitacional del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) denominado Luis Donald Colosio, construido sobre el manglar de la laguna de Puerto Marqués, en esta colonia, a consecuencia de las fuertes y constantes lluvias que dejó el meteoro Manuel, el agua entró rápido y en unos minutos arrasó con las casas y pertenencias de sus habitantes. A espaldas de este complejo habitacional se encuentra Llano largo que empezó a desarrollarse a partir de 2003, como consecuencia del cambio de los planos rectores de urbanización que realizó el ayuntamiento, con el objeto de cambiar el uso de suelo y que resultó en **la construcción sobre terrenos que por siempre habían sido pantanos naturales y como tal espacios de permanente concentración de cuerpos de agua.**

**En agosto de 2001 el cabildo de Acapulco emitió un acuerdo mediante el cual se abrió paso a las construcciones sobre humedales sin respetar cauces de ríos, ignorando el plan rector elaborado posterior a los efectos causados por el huracán Paulina en octubre de 1997.** Es la Conagua la dependencia encargada de supervisar que no se realicen construcciones sobre los cauces de los ríos. En los días 14 y 15 de septiembre de 2013, intensas lluvias causan decenas de muertos y cientos de damnificados, **tras severas inundaciones en asentamientos humanos ubicados en terrenos que anteriormente eran manglares, lagunas, humedales y cauces naturales de ríos.** En estas zonas, además no se dio continuidad a los planes de prevención de desastres naturales, así como a la actualización de la reglamentación en materia de protección civil y la actualización de los mapas de riesgo.

Al inicio de la década se inició una expansión de Acapulco hacia la zona de humedales. Y aún cuando el Plan de Desarrollo Urbano no permite la construcción de obras de alta densidad, por las características del terreno compuesto por canales meándricos,<sup>12</sup> y 2002 autorizaron cambios en el uso de suelo para permitir la construcción de cientos de casas de interés social. **En 2001, se modificó el Plan de Desarrollo Urbano de 1998 para agregar a su vocación agrícola y comercial el uso habitacional.**

La combinación entre los actos de ilegalidad, las violaciones a los programas de desarrollo urbano y los efectos de cambio climático, generan catástrofes recurrentes y cada vez más intensas y devastadoras, en términos de costos humanos y materiales. Para aminorar dicha problemática es

imperativo penalizar las ilegalidades, la irrestricta observancia de la norma y el **respeto a las áreas naturales que por condición natural, desde siempre, cumplen con una función para el equilibrio ecológico, y que por tanto, están destinadas al flujo constante, en menor o mayor cantidad, de agua de forma permanente.**

Tan sólo en nueve municipios, al 20 de septiembre de 2013, se podían contar 35 comunidades con daños estructurales, 16 pueblos incomunicados, el desgajamiento de 9 cerros y el desbordamiento de los ríos Barranca Nopalera, y Tlacoapa. Desde la noche del viernes 13 de septiembre de 2013, la lluvia pertinaz provocó que familias enteras abandonaran los márgenes del río Huacapa. En Chilpancingo, el desfogue de la presa del Cerrito Rico provocó el desbordamiento del río Huacapa, el cual es nutrido por una veintena de arroyos que cruzan de oriente a poniente la ciudad, borrando colonias enteras y vías de comunicación. En la parte serrana de Chilpancingo los habitantes de poblados como Azinyahualco y San Vicente, quedaron atrapados entre las corrientes de los ríos.

## 2. Jalisco

En el estado de Jalisco, luego del paso de la tormenta tropical Manuel, 11 municipios fueron declarados en estado de emergencia, Algunas casas se derrumbaron o sufrieron daños estructurales, **medio millar fueron invadidas por el lodo y el agua, 500 hectáreas fueron devastadas por las aguas de ríos y arroyos.** En la población Tamazula el caudal del río dañó casas e inundó caminos, el desbordamiento de la presa El Nogal causó la saturación del río Tapalpa lo que afectó a diversas comunidades, **sus aguas destruyeron vados e inundó casas, además 300 hectáreas de cultivos.**

## 3. Sinaloa

El paso del huracán Manuel por el estado de Sinaloa fue devastador, el agua se desbordó de los cauces de los ríos Humaya, Tamazula y Culiacán, en los asentamientos situados alrededor de los ríos, dentro y fuera de Culiacán el saldo fue de cuantiosos daños materiales, los habitantes de estas zonas y de la costa de Navolato, Culiacán, Angostura y Mocorito perdieron todas sus pertenencias. El ciclón alcanzó 6 municipios, dejó tres personas muertas, 100 mil damnificados y 5 mil personas evacuadas de sus comunidades. **El río Tamazula invadió el conjunto habitacional Banus, en isla Musala; así como la colonia Riveras de**

**Tamazula; estos asentamientos buscaron modificar el cauce del río, partirlo en dos para dejar en medio una franja de tierra hecha con auxilio de rellenos para posteriormente ser comercializada para construcción de viviendas y comercios.**

## 4. Estados del norte

En Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila el huracán Ingrid causó 6 muertes y dejó miles de damnificados y afectaciones a más de 80 municipios de los cuales la mitad se declararon zona de desastre. El río Pánuco entró en etapa crítica y cientos de familias tuvieron que ser reubicadas ante la amenaza de desbordamiento, lo cual sí ocurrió en las áreas adyacentes a la laguna el Carpintero. **El desbordamiento del río Guayalejo en los ejidos el Aquiche, el Recodo registró la pérdida de viviendas, la corriente arrasó con todo, incluyendo árboles. El pueblo de San Juan Sabinas fue seriamente afectado por el desbordamiento del río de ese nombre.**

En Veracruz, el 23 de julio de 2013, el Congreso estatal aprobó una ley de avanzada, la denominada Ley Estatal de Protección Civil para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual tiene por objeto proteger la vida, el patrimonio, el entorno, la salud y el medio ambiente, uno de sus lineamientos centrales establece que no habrá asentamientos humanos o colonias irregulares en zonas de riesgo, es decir aquellas propensas a deslaves o inundaciones derivadas de precipitaciones pluviales donde, además puedan darse afectaciones al medio ambiente. A pesar de lo anterior, debido a las severas lluvias del mes de septiembre, los gobiernos estatal y federal erogaron por afectación a 92 municipios 340 millones de pesos, orientados a obras de reconstrucción hidráulica y pluvial de la comisión de agua del estado.

Como pudimos apreciar, el paso de los fenómenos meteorológicos Ingrid y Manuel por varios estados de la República mexicana, generaron una fuerte concentración pluvial, dejando a su paso una gran cantidad de asentamientos humanos inundados, con las consecuentes pérdidas de vidas humanas y cuantiosos daños materiales; **Es imperativo entonces, la conformación de un sistema normativo intercorrelacionado de manera sistémica, a efecto de garantizar que los causes naturales de ríos, humedales, lagunas y demás cuerpos de agua, se mantengan siempre libres de cualquier actividad humana.**

Lo anterior visto, no sólo desde la óptica ambientalista y jurídica, sino también como un acción permanente de carácter preventivo en materia de protección civil, lo cual deberá asegurar su reglamentación y vigilancia por parte de las instancias de gobierno correspondientes; a través principalmente de la instrumentación de las políticas públicas pertinentes que permitan el respeto del marco normativo que se propone y que generen una cultura de acción preventiva permanente en las poblaciones que habitan cerca de ríos, lagunas, humedales y demás cuerpos de agua.

Se pretende que la presente iniciativa coadyuve al fortalecimiento de los planes de protección civil y se adopte una visión preventiva en el abordaje de esta problemática, que se emitan las disposiciones provisorias para tal efecto en las entidades que permanentemente son afectadas por fenómenos hidrometeorológicos, mismos que por efectos del cambio climático que atestiguamos, serán cada vez más fuertes en intensidad y número.

Finalmente, vale señalar que esta iniciativa pretende ser el punto de partida para la definición de líneas estratégicas auxiliares que permitan de manera integral coadyuvar técnica y normativamente a la protección de nuestro medio ambiente, y para reorientar el sistema de protección civil nacional desde una perspectiva de prevención y análisis constantes, que ayuden, si a disminuir los cuantiosos daños materiales y costos económicos, pero sobre todo, que permitan la factibilidad de salvar cada vez más vidas humanas. Entre las disposiciones complementarias a considerar para una permanente reflexión están las siguientes:

1. Delimitación técnica de las áreas territoriales de crecimiento natural de ríos, lagos, humedales y demás cuerpos de agua.
2. Función y secuencia de interacción de humedales, manglares, lagos y lagunas para regular los flujos extraordinarios de precipitación pluvial a través de arroyos y ríos hacia el mar.
3. Criterios técnicos para la definición y delimitación de las áreas territoriales que tienen los ríos, lagos, humedales y demás cuerpos de agua, originalmente para su natural crecimiento (flujos históricos, rutas, mecánicas de suelos, estudio de sedimentos, etcétera.)
4. Sistemas de monitoreo y vigilancia que se pudieran implementar a partir de las modernas tecnologías existentes en la materia.

5. Definición de áreas naturales de amortiguamiento pluvial en zonas estratégicas con el fin de eliminar riesgos para los asentamientos humanos que se ubiquen en la periferia de las áreas originarias de natural crecimiento de ríos, lagos, humedales y demás cuerpos de agua.

**Es así que, a la luz de los argumentos expuestos, se concluye que el objeto de presente reforma es impedir y erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, buscando en todo momento:**

- a) Contribuir a la protección del medio ambiente y al mismo tiempo, amortiguar los costos en vidas humanas y daños materiales derivados de fenómenos hidrometeorológicos acentuados en su fuerza por efectos del cambio climático.
- b) Que las áreas territoriales de los cauces de ríos, humedales, lagunas y demás cuerpos de agua, se mantengan en todo momento como zonas naturales protegidas y que no se autorice ningún tipo de uso de suelo que permita actividad humana.
- c) Que se complementen los marcos normativos en materia de medio ambiente, asentamientos humanos y protección civil, a efecto de generar un sistema normativo integral que evite futuras tragedias humanas por causa de fenómenos naturales y efectos del cambio climático.

### **Fundamento legal**

Por lo antes expuesto debidamente fundado y motivado; y conforme a lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 1, fracción IV; 2, fracción II; 5, fracción VIII; 7, fracción V; 11, fracción I; 19, fracción VI; 20, fracción III; 20 Bis 2; 20 Bis 3, fracción IV; 20 Bis 4, fracción IV; 20 Bis 5, fracción IX; 23, fracción X; 28, fracciones IX, X y XI; 45, fracción VI; 46, fracción XII; 88, fracción III; 108, fracción IV; y 118, fracción VIII, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Al Ambiente, reforma el artículo 22, fracción XXX, de la Ley General de Cambio Climático, reforma de los artículos 1, fracción V; 3, fracción XX, 4, 5 fracción VIII, 8, fracción VIII; 9, fracción XII; 13, fracción XIII; 19, 28, 30, 31, 32, fracción VIII; 33, fracción I; 34, fracción IV, y 39 de la Ley de Asentamientos Humanos, y reforma los artículos 2, fracción LX; 7, fracción VIII; 19, fracciones XIX, XXI y XXII; 26, fracción XV; 41, 43, fracción VII; 45, 75 fracciones I y III; 83, 86, 87, 89 y 90, y la adición del artículo 84 Bis de la Ley General de Protección Civil**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 1 fracción IV, 2 fracción II, 5 fracción VIII, 7 fracción V, 11 fracción I, 19 fracción VI, 20 fracción III, 20 Bis 2, 20 Bis 3 fracción. IV, 20 Bis 4 fracción. IV, 20 Bis 5 fracción. IX, 23 fracción X, 28 fracciones IX, X y XI, 45 fracción VI, 46 fracción XII, 88 fracción III, 108 fracción IV, y 118 fracción VIII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

**Artículo 1o. ...**

I. a III. ...

IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

**Artículo 2o. ...**

I. ...

II. El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, y de las zonas de restauración ecológica;

**Artículo 5o. ...**

I. a VII. ...

VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; así como los humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

**Artículo 7o. ...**

I. a IV. ...

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales; así como de los humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

**Artículo 11. ...**

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas; así como de los humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, de competencia de la federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

**Artículo 19. ...**

I. a V. ...

VI. Las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento; así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso.

**Artículo 20. ...**

I. a II. ...

III. La conservación y monitoreo permanente de las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, para que éstas se mantengan libres de asentamientos humanos.

#### **Artículo 20 Bis 2. ...**

...

...

Los programas de ordenamiento ecológico deberán de cuidar en todo momento, que en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, se mantengan libres de asentamientos humanos.

#### **Artículo 20 Bis 3. ...**

I. a III. ...

IV. La garantía de protección a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, para que éstas se mantengan libres de asentamientos humanos.

#### **Artículo 20 Bis 4. ...**

I. a III. ...

IV. Cuidar y proteger las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, para que éstas se mantengan libres de asentamientos humanos.

#### **Artículo 20 Bis 5. ...**

I. a VIII. ...

IX. La garantía de protección a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento,

para que éstas se mantengan libres de asentamientos humanos.

#### **Artículo 23. ...**

I. a IX. ...

X. Las autoridades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

#### **Artículo 28. ...**

I. a VIII. ...

IX. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, donde la población se exponga al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

X. Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, lagos, y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, así como esteros conectados con el mar y en sus litorales o zonas federales;

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la federación; así como humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, donde la población se exponga al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

#### **Artículo 45. ...**

I. a V. ...

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, me-

diante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento; y las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

**Artículo 46. ...**

I. a XI. ...

XII. Humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento;

....

....

....

En las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento; no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población, debiendo mantenerse libres de asentamientos humanos.

**Artículo 88. ...**

I. a II. ...

III. Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua; así como los humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, y la capacidad de recarga de los acuíferos, y

Artículo 108. ...

I. a III. ...

IV. Garantizar la protección de humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, inclu-

yendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

**Artículo 118. ...**

I. a VII. ...

VIII. El cuidado y protección de humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 22, fracción XXX, de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

I. a XXIX. ...

**XXX. Conservar y monitorear las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, para que éstas se mantengan libres de asentamientos humanos.**

**Artículo Tercero.** Se reforman los artículos 1, fracción V; 3, fracción XX; 4, 5, fracción VIII; 8, fracción VIII; 9, fracción XII; 13, fracción XIII; 19, 28, 30, 31, 32, fracción VIII; 33, fracción I; 34, fracción IV; y 39 de la Ley de Asentamientos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

I. a IV. ...

**V. Vigilar que los asentamientos humanos no se contrapongan a las disposiciones establecidas en materia de conservación de áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, garantizando en todo momento las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 3o. El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la

población urbana y rural, **conservando las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, garantizando en todo momento las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.** Mediante:

I. a XIX. ...

**XX. La prohibición expresa de cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 4o. En términos de lo dispuesto en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano. **Cuidando en todo momento la preservación y restauración del equilibrio ecológico, a partir del respeto a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 5o. ...

I. a VII. ...

VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población. **Con pleno respeto a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 8o. ...

I. a VII. ...

VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patri-

monio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población; **respetando las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 9o. ...

I. a XI. ...

XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, **con pleno respeto a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento,** de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 13. ...

I. a XII. ...

**XIII. Las medidas tendientes a impedir y erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 19. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 a 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorguen la Secretaría o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano. **Cuidando en todo momento la preservación y restauración del equilibrio ecológico, a partir del respeto a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 28. Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. Las tierras agrícolas y forestales, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines. **Las tierras destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse siempre conforme a las disposiciones emitidas en materia de preservación del equilibrio ecológico, cuidado y protección al medio ambiente. Las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, así como las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, deberán observar siempre su carácter de uso de suelo de conservación ecológica.**

Artículo 30. La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, **los humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, así como las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento; Igualmente deberá respetarse** el patrón de asentamiento humano rural y a las comunidades indígenas.

Artículo 31. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa. **Cuidando en todo momento impedir y/o erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 32. ...

I. a VII. ...

**VIII. Impedir y/o erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 33. ...

I. La protección ecológica de los centros de población; **cuidando en todo momento impedir y/o erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 34. ...

I. a III. ...

**IV. Las previsiones necesarias para evitar el uso de áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 39. Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia; **Cuidando en todo momento impedir y/o erradicar cualquier asentamiento humano en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento. Para efectos de regularización,** se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

**Artículo Cuarto.** Se reforman los artículos 2, fracción LX; 7, fracción VIII; 19, fracciones XIX, XXI y XXII; 26, fracción XV; 41, 43, fracción VII; 45, 75, fracciones I y III; 83, 86, 87, 89 y 90, y se adiciona el artículo 84 Bis de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

**Artículo 2. ...**

I. a LIX. ...

LX. Zona de Riesgo Grave: Asentamiento humano que se encuentra dentro de una zona de grave riesgo, originado por un posible fenómeno perturbador o que se ubi-

ca en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

#### Artículo 7. ...

I. a VII. ...

VIII. Vigilar, mediante las dependencias y entidades competentes y conforme a las disposiciones legales aplicables, que no se autoricen centros de población en zonas de riesgo, **áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento**, y de ser el caso, se notifique a las autoridades competentes para que proceda a su desalojo, así como al deslinde de las responsabilidades en las que incurren por la omisión y complacencia ante dichas irregularidades, y

#### Artículo 19. ...

I. a XVIII. ...

XIX. Promover el establecimiento de programas básicos de seguridad por regiones y entidades federativas, para hacer frente a agentes perturbadores recurrentes o imprevistos; **haciendo énfasis en los asentamientos humanos ubicados en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

XX. ...

XXI. Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, Peligros y Vulnerabilidades que permita mantener informada oportunamente a la población; **principalmente a aquella que se ubique en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

XXII. Supervisar, a través del Cenapred, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones; **haciendo énfasis en los**

**asentamientos humanos ubicados en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

#### Artículo 26. ...

I. al XIV.

**XV. Establecer los instrumentos y las políticas públicas de carácter preventivo que prohíban cualquier modalidad de asentamientos humanos que se ubiquen en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 41. Las autoridades federales, de las entidades federativas, del Distrito Federal, municipales y delegacionales, fomentarán la cultura en materia de protección civil entre la población, mediante su participación individual y colectiva.

Las autoridades en la materia, establecerán mecanismos idóneos para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la protección civil, en los términos de esta Ley, su Reglamento y los demás ordenamientos aplicables.

La población vulnerable y expuesta a un peligro, tiene derecho a estar informada de ello y a contar con las vías adecuadas de opinión y participación en la gestión del riesgo. **Principalmente aquella que se ubique en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

#### Artículo 43. ...

I. al VI. ...

**VII. Elaborar, estructurar y promocionar campañas permanentes de concientización dirigidas a la población que se ubique en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 45. Las autoridades correspondientes en su ámbito de competencia llevarán a cabo proyectos, estudios e inversiones necesarias para ampliar y modernizar la cobertura de los sistemas de medición de los distintos agentes perturbadores, encaminados a prevenir riesgos que pongan en peligro la vida y que puedan provocar daños irreversibles a la población; **Con especial énfasis en la población que se ubica en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 75. ...

I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo; **Con especial énfasis en las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, donde se encuentre población asentada de manera temporal o definitiva.**

II. ...

III. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales; **Con carácter obligatorio para la población que se ubique en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 83. El gobierno federal, con la participación de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, promoverá la creación de las bases que permitan la identificación y registro en los Atlas Nacional, Estatales y Municipales de Riesgos de las zonas en el país con riesgo para la población, el patrimonio público y privado, que posibilite a las autoridades competentes regular la edificación de asentamientos. **Con especial énfasis en aquellos asentamientos que se ubiquen en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

**Artículo 84 Bis.** Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lle-

**ven a cabo en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 86. En el Atlas Nacional de Riesgos y en los respectivos Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, deberán establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo, para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas. Dichos instrumentos deberán ser tomados en consideración por las autoridades competentes, para la autorización o no de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos; **Considerando la prohibición expresa para cualquier asentamiento humano en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 87. En el caso de asentamientos humanos ya establecidos en Zonas de Alto Riesgo, las autoridades competentes con base en estudios de riesgos específicos, determinará la realización de las obras de infraestructura que sean necesarias para mitigar el riesgo a que están expuestas o, de ser el caso, deberán formular un plan a fin de determinar cuáles de ellos deben ser reubicados, proponiendo mecanismos financieros que permitan esta acción; **Priorizando los asentamientos humanos que se ubiquen en áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.**

Artículo 89. Las autoridades federales, de las entidades federativas, el Gobierno del Distrito Federal, los municipios y los órganos político administrativos, determinarán qué autoridad bajo su estricta responsabilidad, tendrá competencia y facultades para autorizar la utilización de una extensión territorial en consistencia con el uso de suelo permitido, una vez consideradas las acciones de prevención o reducción de riesgo; **así como lo relativo a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, a que se refieren los artículos de este capítulo.**

Artículo 90. La autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la

aprobación correspondiente, y / o se contrapongan a las acciones de prevención o reducción de riesgo a que se refieren los artículos de este capítulo, en relación a las áreas naturales protegidas, humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento; se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva, además de constituir un hecho delictivo en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables.

### Transitorios

**Primero.** La Secretaría de Gobernación, en coordinación con las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y la de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, los gobiernos locales y municipales deberán, en un término de 180 días naturales, reubicar cualquier asentamiento humano que se encuentre en zonas de humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento. Lo anterior, sin perjuicio de los derechos legales y constitucionales inherentes a los pueblos originarios y grupos indígenas, con pleno respeto a sus usos y costumbres.

**Segundo.** En las zonas de humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, así como en las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento, que queden libres de asentamientos humanos por la reubicación de los mismos conforme a este ordenamiento, queda estrictamente prohibido la construcción de complejos industriales, comerciales o multifamiliares de cualquier índole.

**Tercero.** La Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, deberán realizar y mantener un registro pormenorizado y actualizado, de las actividades humanas llevadas a cabo en zonas de humedales y cauces naturales de ríos, lagunas y demás cuerpos de agua, incluyendo las áreas territoriales que tienen originalmente para su natural crecimiento.

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

### Notas:

1. Ana Langner y Elizabeth Ruiz Jaimes/*El Economista*, 3 de Febrero de 2014.
2. Jorge López Portillo, investigador en ambientes de manglar del Instituto Nacional de Ecología.
3. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica, Enrique Sanjurjo Rivera, Stefanie Welsh Casas
4. Una descripción del valor de los bienes y servicios ambientales prestados por los manglares, *Gaceta Ecológica*, núm. 74, enero-marzo, 2005, pp. 55-68, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
5. Luis Fueyo MAC Donald, Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Tercera Mesa Para el Fortalecimiento de las ÁREAS Naturales Protegidas de México, 12 de feb. 2014. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
6. Doctor Exequiel Ezcurra, presidente del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas y Director del Instituto para México y Estados Unidos de la Universidad de California en Riverside, Tercera Mesa Para el Fortalecimiento de las ÁREAS Naturales Protegidas de México, 12 de feb. 2014. Cámara de Diputados LXII Legislatura.
7. Irasema Alcántara Ayala, Comisión Dictaminadora del Cenapred, doctora en Geografía con especialidad en Geomorfología por la Universidad de Londres. *Revista Proceso*, 22, septiembre de 2013.pp.30
8. Maestra Oralia Oropeza Orozco, especialista en Geografía de Riesgos, participante en la cartografía sobre inundaciones para el Atlas Nacional de Riesgos 2007, Investigadora y Cofundadora de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres. *Revista Proceso*, 22, septiembre de 2013.pp.30.
9. Maestra Oralia Oropeza Orozco, especialista en Geografía de Riesgos, participante en la cartografía sobre inundaciones para el Atlas Nacional de riesgos 2007, Investigadora y Cofundadora de la Red Mexicana de Estudios Interdisciplinarios para la Prevención de Desastres. *Revista Proceso*, 22 de septiembre de 2013.pp.30.
10. Diputado Alfonso Durazo Montaña; Presidente de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, *Revista Proceso*, 22, sept., 2013.pp.32

11. Diputado Alfonso Durazo Montaña; Presidente de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Revista Proceso, 22, sept., 2013.p.34

12. Un río se puede definir como meándrico cuando su sinuosidad es mayor de 1.5 metros entendiendo la sinuosidad como la relación existente la longitud del cauce principal y la del valle que drena. Parece existir cierta relación fundamental entre el ancho de un cauce y el radio de curvatura. Los lechos meándricos poseen depresiones o pozos bien definidos y barras de sedimentos unidas por rápidos. Dichas barras son más conocidas como barras de punta y construyen la principal característica de la sedimentación fluvial.[http://transportesedimentos.tripod.com/esp/pagina\\_nueva\\_16.htm](http://transportesedimentos.tripod.com/esp/pagina_nueva_16.htm)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de marzo de 2014.— Diputados: Claudia Elena Águila Torres, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

### **Se turna a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Protección Civil, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Lucila Garfias Gutiérrez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Lucila Garfias Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona la fracción VII al artículo 7 de la Ley General de Educación, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **Planteamiento del problema**

Los derechos humanos de las mujeres son facultades, atribuciones e intereses de carácter civil, político, económico, social, cultural, psicológico, personal e íntimo, que se poseen por el simple hecho de ser seres humanos, y se reco-

nocen en instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales.

La importancia de estos derechos radica en que su finalidad es proteger la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la integridad de cada persona. Se fundamentan en el reconocimiento de que la dignidad es un atributo común a todos los seres humanos.

La igualdad entre mujeres y hombres se fundamenta en la dignidad, ya que corresponde a todos los individuos sin importar diferencias de género, origen étnico, religión, pensamiento, etcétera.

Mujeres y hombres tienen los mismos derechos desde que nacen y durante toda la vida, ambos viven situaciones y condiciones diferentes. Sin embargo las mujeres han vivido situaciones de subordinación y exclusión con relación a los hombres, lo que ha generado que no puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Aun cuando los derechos son aplicables a todas las personas, existen en la práctica diversos factores que discriminan a las mujeres del reconocimiento y goce de éstos.

De hecho, el proceso hacia la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres es un camino que continúa hoy en día desde diversos espacios, teniendo como principales protagonistas a las mujeres.

Con relación al análisis *Diagnóstico del trabajo legislativo en materia de derechos humanos de las mujeres en la Legislatura LXI*, realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), México tiene como principales pendientes: la armonización de la legislación secundaria con la legislación general para una vida libre de violencia para las mujeres; suprimir de los códigos penales las agravantes, atenuantes o eximentes sobre cuestiones subjetivas como la moral o el honor que justifican violaciones a los derechos humanos de las mujeres; agravar las penas por homicidio, lesiones y agresiones a la sexualidad en el ámbito familiar; incluir el principio de igual retribución por trabajo de igual valor en la legislación laboral.

La violación de los derechos de las mujeres y la violencia de género no son problemas nuevos; suponen conductas que hasta hace muy poco tiempo eran socialmente aceptadas por estar limitadas en general al ámbito de la vida privada, eran muy poco conocidas.

Por eso, las mayores vulneraciones de los derechos de las mujeres se dan en el ámbito de lo privado; abarcando la violencia física, sexual y psicológica que se produce en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violación por el marido, actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.

Las mujeres se han visto relegadas al ámbito privado, encargándose de las tareas vinculadas al cuidado: tanto del hogar como de las personas dependientes. Esta división de los espacios, de las tareas, ha colocado a las mujeres en una posición de desventaja respecto a los hombres.

Esto ha permitido visibilizar las múltiples maneras en que se condiciona el pleno disfrute de los derechos universales por parte de las mujeres y se han identificado las formas específicas de vulneración que éstas sufren.

Un aspecto que de sobremanera nos llama la atención es la violencia hacia las mujeres. Violencia que se manifiesta en diversas formas y en distintos ámbitos, pero siempre con la intención de mancillar la dignidad de las mujeres y violentar sus derechos humanos. Tal es el grado al que ha llegado la agresión a las mujeres que se ha convertido en una problemática social en el que se requiere la intervención del Estado mexicano y la sociedad en general, ya que no podemos seguir considerándolo como un aspecto del ámbito privado sino que afectan a la convivencia social.

La violencia contra las mujeres vulnera el más elemental de los derechos humanos: a la vida y a la integridad física y moral. Dicha acción es un acto cometido contra el sexo femenino que tiene como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico; y es considerada un delito.

Tanto en el ámbito nacional como internacional se ha reconocido esta violencia y por lo tanto la exclusión social hacia las mujeres por su condición de género. Gran parte de esta violencia se caracteriza por un patrón de descalificación hacia las víctimas e impunidad hacia los agresores.

La complejidad de las relaciones entre hombres y mujeres, sus causas y efectos, las distintas formas de discriminación, los estereotipos en que se reproducen y la violación a los derechos humanos de las mujeres no se reduce tan solo al problema de la violencia. Sin embargo, no se pueden analizar las diversas dimensiones de la inequidad social sin tomar en consideración este hecho como expresión de la desigualdad y la asimetría de género.

La violencia contra las mujeres, es una forma de discriminación que impide que ellas puedan ejercer sus derechos. Esto es fruto de las relaciones de desigualdad entre las mujeres y los hombres, y se manifiestan tanto en el ámbito familiar, educativo y laboral.

Es un problema social, por ser una violencia específica que reciben las mujeres por el simple hecho de serlo; se relaciona con el origen de las características de género femenino, y a las que otorga distinta importancia según una jerarquía de valores que otorga una superioridad al género masculino sobre el femenino.

De acuerdo con el análisis *Por una masculinidad sin violencia*, realizado por el CEAMEG, desde que los hombres tomaron el poder y se instituyeron como el modelo de lo humano, a las mujeres se les consideró inferiores respecto de ellos, excluyéndolas social, legal y políticamente de la sociedad. Como resultado se les ha impedido el acceso a oportunidades en igualdad.

Por el solo hecho de ser hombres, al género masculino se le asigna poder y control sobre la vida de las mujeres; el ejercicio de este poder convierte a las mujeres en dependientes.

Para lograr este propósito, proponemos generar una cultura de prevención desde la educación, con la finalidad de fomentar los valores que favorezcan los comportamientos de respeto a los demás, el respeto a la igualdad, la dignidad de las mujeres y la convivencia desde la infancia, en los primeros años de su formación en la escuela.

A partir de la educación para la prevención podemos influir en las conductas de los individuos para evitar estas formas de agresión, porque si los valores del respeto, la dignidad y convivencia no están internos, poco o nada lograrán los mecanismos punitivos.

Si bien reconocemos que existe cierto avance en el aumento de penas a los agresores de mujeres, también estamos convencidos que aumentar los castigos no servirá para evitar las agresiones contra las mujeres. No servirá porque muchas veces no se denuncia ante las autoridades, ya que se considera que es un aspecto de la esfera privada. Requerimos cambiar la conducta cotidiana de los hombres, a través de leyes que logren permear el comportamiento de la ciudadanía, y solo lo podremos lograr desde la educación.

Con esta iniciativa pretendemos establecer que la violencia contra las mujeres es una realidad que nos lacera como sociedad y que no es con más penas o sanciones como logramos erradicarla, sino con una educación para la prevención.

Por ello consideramos que debe impartirse una asignatura en forma obligatoria en la educación básica, que contribuya a generar una cultura de prevención, que fomenten el respeto a los derechos humanos de las mujeres; así como a una vida libre de violencia, con objeto de modificar las conductas sociales y culturales basadas en estereotipos asignados a las mujeres y a los hombres.

### Argumentación

En México, la igualdad jurídica entre hombres y mujeres fue incorporada a la Constitución Política en 1974, al ser reformado el artículo 4o. Las legisladoras federales y locales lograron el objetivo de equidad de género. En 2001 fue aprobada en el Congreso de la Unión por todas las fracciones parlamentarias, la ley que creó el Instituto Nacional de las Mujeres

En materia de protección a las mujeres; destaca la emisión de las leyes General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

La incorporación de la perspectiva de género a la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley de Planeación; las reformas al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para tipificar y sancionar el feminicidio y la discriminación; y la modificación de 15 figuras jurídicas con el objetivo de garantizar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a la justicia.

En la LXI Legislatura se presentaron 364 iniciativas en materia de derechos humanos de las mujeres. De éstas sólo 16.8 por ciento se aprobó; 63.7 se encuentra pendientes de dictaminar. De éstas, sólo 33 iniciativas en materia de derechos humanos de las mujeres se aprobaron por la Cámaras de Diputados y de Senadores, y fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, lo que representa menos de 1 por ciento de las iniciativas de ley.

Ello nos da a entender que la perspectiva de género aún no ha logrado permear en su totalidad al interior de los órganos que constituyen el Congreso de la Unión, razón que limita su institucionalización. Porque a la fecha son muy pocas las mujeres con posiciones de poder y de decisión en órganos tanto políticos como administrativos. Por tanto, hace más difícil que el tema de las mujeres a una vida libre de violencia sea de mayor relevancia, y quede solamente como un tema de mujeres.

En materia de violencia de género, el trabajo legislativo debe asegurar que los tres niveles de gobierno actúen, estableciendo los criterios a observar en la detección, prevención, atención y la orientación que se proporciona a las víctimas de violencia.

Estas acciones tienen el propósito de visibilizar la realidad de las mujeres mexicanas, considerando sus opiniones y reclamos, pero sobre todo para la creación de leyes que les garanticen a las mujeres el acceso a sus derechos y una vida libre de violencia.

En el ámbito internacional, el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir con lo señalado en los instrumentos jurídicos internacionales a que se comprometió al firmar y ratificar, de manera específica, los tratados que abordan temas de derechos humanos.

Estos instrumentos, a lo largo de su articulado, señalan de manera específica obligaciones al Poder Legislativo a fin de cumplir con el reconocimiento y garantía de los derechos humanos de las mujeres. Los instrumentos jurídicos internacionales, postulados y principios que obligan al Estado mexicano a su observancia. Estos mandatos pueden interpretarse como elementos necesarios para ser incorporados en la legislación nacional y estatal en aras del cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Uno de ellos y el más importante en cuestión de derechos humanos de las mujeres es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, mejor conocida como la CEDAW por sus siglas en inglés, que entró en vigor como tratado internacional en 1981 tras su ratificación por 20 países, entre ellos México.

La CEDAW es un instrumento importante en la incorporación de las mujeres a la esfera de los derechos en sus distintas manifestaciones y establece no sólo una declaración internacional de derechos para las mujeres, sino también

un programa de acción para que los Estados parte garanticen el goce de éstos.

La convención distingue el principio de igualdad al pedir a los Estados Parte, que tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.

Los Estados parte, en cumplimiento de lo establecido, están obligados a coadyuvar en la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para eliminar “los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

En el artículo 10 plantea adecuar los libros, programas escolares y métodos de enseñanza para eliminar los conceptos estereotipados en la esfera de la educación.

De igual forma, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, firmados y aprobados por 189 países y 147 jefes de Estado y de gobierno en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2000, buscan “eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin de 2015”.

La Plataforma de Acción de Beijing aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, considera la equidad entre hombres y mujeres como una cuestión de derechos humanos. En materia de educación y capacitación de la mujer, se señalan seis objetivos estratégicos:

1. Asegurar la igualdad de acceso a la educación.
2. Eliminar el analfabetismo entre las mujeres.
3. Aumentar el acceso de las mujeres a la formación profesional, la ciencia y la tecnología y la educación permanente.
4. Establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios.
5. Asignar recursos suficientes para las reformas de la educación y vigilar la aplicación de esas reformas.

6. Promover la educación y la capacitación permanentes de niñas y mujeres.

En virtud de estos tratados firmados por México, la incorporación de la perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres en las agendas legislativas, es una necesidad y a la vez una obligación internacional. Que de no hacerse puede llegar a representar omisiones por parte del Estado y, en consecuencia, responsabilidades internacionales.

La violencia de género se debe considerar como un tema de la mayor importancia para incorporar en la agenda legislativa de los órganos de representación popular, ya que con ello estaríamos atendiendo los compromisos del Estado mexicano en la materia, pero sobre todo atendiendo un problema social que nos aqueja como sociedad.

A partir de lo anterior, Nueva Alianza considera que la educación es una de las vías para prevenir este flagelo social que afecta a millones de mujeres en todo el país.

Una educación para la prevención debe tener como objetivo formar personas íntegras según sus propias cualidades, aptitudes y capacidades con la finalidad de lograr un mundo común y no enfrentado; que busque un desarrollo de individuos basado en el respeto, comprensión y la no agresión, estableciendo unas relaciones humanas de intercambio de personalidades seguras e independientes.

Si esos propósitos los incorporamos a la educación formal de los niños y los adolescentes, estaremos en la ruta correcta de erradicar el problema de la violencia, desde la raíz del propio fenómeno: la internalización de las prácticas culturales.

La violencia que enfrentan las mujeres se adquiere desde un patrón cultural que empieza a formarse en la familia, donde inicia la socialización de las personas a través de la atribución de roles de género. Los primeros años de vida son claves para la formación del ser humano, y en ésta intervienen las actividades y los lugares que le son asignados en la dinámica familiar para desarrollar sus actitudes y capacidades, con las cuales formarán parte de la sociedad; estos son los estereotipos.

El glosario de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece:

Los estereotipos son las representaciones culturales y subjetivas que dan sentido a los roles, las ideas que comparte un país, sociedad y comunidad; y que establecen cómo deben ser hombres y mujeres a partir de creencias, expectativas y atribuciones, sin tomar en cuenta sus verdaderas características, capacidades y sentimientos.

Después del ámbito familiar, el proceso de socialización fundamental de todos los individuos comienza en el ámbito educativo; es ahí donde se empiezan a dar continuamente múltiples relaciones que favorecen, en ocasiones, diferentes manifestaciones de violencia, que afectan a niños y niñas, su forma de entender el mundo, su cuerpo, su sexualidad, su autoestima, etc. Un gesto, un golpe, un insulto, amenazar, marginar, ridiculizar, son estrategias que utilizan para imponer pensamientos o valores por la fuerza, hacerse valer con el miedo o infravalorar a la otra persona.

El ser humano nace con una gran flexibilidad para adaptarse al entorno, que es máxima en las primeras edades y va reduciéndose con la maduración. Por lo cual las experiencias que se viven en la infancia y en la adolescencia dentro de la escuela, son de gran relevancia. El aprendizaje de la lengua refleja muy bien estos cambios. Algo similar sucede con los modelos y estereotipos que una vez aprendidos tienden a mantenerse.

Estos modelos y estereotipos aprendidos desde la infancia son utilizados para dar significado al mundo social y emocional, incluirse o excluirse de actividades, cualidades o escenarios, interpretar las semejanzas y diferencias entre personas y grupos.

En el sistema educativo, la mayoría de las actitudes y acciones que acontecen reproducen de manera muy marcada las desigualdades de género, tanto a través de la información y los valores transmitidos, como con la división de actividades que suelen discriminar a unos y a otras.

El papel de la escuela es fundamental. Los centros educativos son un espacio adecuado para la reflexión individual y colectiva sobre este problema, las causas que lo producen y las consecuencias que acarrea.

Para comprender lo que supone cambiar la cultura en contra de la violencia hacia las mujeres desde la educación, tenemos que entender que las rutinas y papeles son resistentes al cambio. Y que para mantener las adaptaciones iniciadas será preciso sustituirlas por papeles y rutinas que

las fortalezcan para encontrar su propio lugar en la escuela desde el nuevo modelo cultural que se pretende construir.

A partir de lo anterior y con base en un estudio de la Universidad Complutense de Madrid, sobre psicología evolutiva y de la educación, podemos concluir que para erradicar la violencia de género desde la educación, es fundamental considerar las siguientes medidas:

1. Extender la prevención a toda la población, desde una perspectiva integral basada en el respeto a los derechos humanos, que enseñe a rechazar todo tipo de violencia e incluya actividades específicas contra la violencia de género, adaptándolas a cada nivel educativo.
2. Construir la igualdad desde la práctica, dando información basada en el respeto mutuo, para avanzar así en la superación de dos de las principales condiciones que subyacen a la violencia de género: la desigual de la distribución del poder que existe en la sociedad y la resistencia al cambio que esta situación produce.
3. Garantizar la permanencia de las medidas educativas destinadas a prevenir la violencia, proporcionando a los centros educativos las condiciones que permitan llevar a la práctica programas eficaces. Para lo cual conviene insertar en sus asignaturas, una que fomente la equidad de género y la prevención de la violencia hacia las mujeres.
4. Proporcionando a los docentes los medios necesarios para llevarlas a cabo.

Como legisladores nuestra obligación es adecuar el marco jurídico vigente para responder a las necesidades de la ciudadanía y dotar a las autoridades de las herramientas jurídicas disponibles para resolver la problemática social.

Por tanto, consideramos fundamental que sea a través de la educación la forma mediante la cual se establezca una cultura de prevención a la violencia que sufren las mujeres. No es sólo elevando la penas o castigos como lograremos una sociedad plena de derechos, sino a través de la educación desde las edades tempranas donde se pueden cambiar las causas de la desigualdad, discriminación y violencia hacia las mujeres.

Por consiguiente, la iniciativa que se presenta propone reorientar el sentido de la educación hacia una cultura de prevención de la violencia contra las mujeres, modificando el artículo 7 de la Ley General de la Educación.

Dicha propuesta responde a lo que se establece en el artículo 45 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en el que se señala la distribución de las competencias a la Secretaría de Educación Pública en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En el capítulo 3, artículo 41 de esta última se mencionan las facultades y obligaciones de la Federación, llegando a la sección quinta del mismo capítulo, artículo 45 donde se encuentran las obligaciones y facultades de la Secretaría de Educación Pública, y ahí encontraremos el motivo de esta iniciativa.

#### **Artículo 45. ...**

##### **I. ...**

**II.** Desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos;

##### **III. a VI. ...**

**VII.** Incorporar en los programas educativos, en todos los niveles de la instrucción, el respeto a los derechos humanos de las mujeres, así como contenidos educativos tendientes a modificar los modelos de conducta sociales y culturales que impliquen prejuicios y que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas a las mujeres y a los hombres;

##### **IX. a XVI. ...**

Sin embargo, en la Ley General de Educación no se encuentra establecido de manera explícita que dicha tarea sea incorporada en los planes y programas de estudio. Nos parece que lo establecido en la LGAMVLV debe guardar congruencia en la Ley General de Educación, ya que de esta forma las autoridades escolares de los tres niveles de gobierno tendrán que atender esa obligación jurídica sin menoscabo de las acciones que en dicha materia fomente la

instancia responsable de las políticas dirigidas a las mujeres.

Por consiguiente es necesario armonizar el artículo 7 de la LGE donde se establecen los fines de la educación, con lo fundamentado en el artículo 3 constitucional que dicta que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará el respeto de los derechos humanos.

Asimismo, deberá contribuir a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos. Mediante los planes y programas de estudio que el Ejecutivo federal determinará.

Por ello, con las consideraciones expuestas y fundadas, como 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, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se adiciona la fracción VII al artículo 7 de la Ley General de Educación**

**Único.** Se **adiciona** la fracción VII al artículo 7 de la Ley General de Educación, y se recorre el orden de las subsecuentes, para quedar como sigue:

#### **Artículo 7. ...**

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

**VII.** Impulsar modelos educativos a través de la impartición de una asignatura obligatoria en la educación básica, que contribuya a generar una cultura de prevención, que fomenten el respeto a los derechos humanos de las mujeres; así como a una vida libre de violencia, con el objeto de modificar las conductas sociales y culturales basadas en estereotipos asignados a las mujeres y a los hombres.

##### **VII. a XVII. ... (Se recorren)**

### 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 27 de marzo de 2014.— Diputados: Lucila Garfías Gutiérrez, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

#### LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal

EL suscrito Ernesto Núñez Aguilar, diputado federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y las diputadas y diputados abajo firmantes de la Comisión de Desarrollo Municipal e integrantes de diversos grupos parlamentarios, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo tercero de la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, en materia de derechos humanos, de conformidad con la siguiente

#### Exposición de Motivos

La reforma Constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 que reformó el Título Primero, Capítulo Primero, y otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los sucesivos (CPEUM), es una de las más importantes en el constitucionalismo mexicano, y sin duda una de las más trascendentales en los preludios del presente siglo XXI. Los avances logrados fortalecen la esfera jurídica y la dignidad de las personas.

Sus contenidos se enmarcan en el proceso evolutivo de los derechos humanos y en estándares internacionales en la materia. Se localizan en los artículos: 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la CPEUM y consisten, de manera enunciativa y no limitativa, en lo siguiente:<sup>1</sup>

- a) Se otorga supremacía a los derechos humanos en el máximo ordenamiento jurídico mexicano;
- b) Se integra el concepto de derechos humanos y sus garantías en la Carta Magna, así mismo se reconoce plenamente la universalidad, progresividad e indivisibilidad, de estos derechos;
- c) Se dispone que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos;
- d) Se establece que la Constitución y la ley deben de regirse por el principio *pro persona*, es decir que la interpretación de estos derechos debe en todo momento de beneficiar a la persona humana;
- e) Se dispone que los tratados internacionales sean fuente directa de derechos en la Constitución;
- f) Se consagra también que la educación que imparta el Estado debe estar basada en el fomento y respeto a los derechos humanos;
- g) Se establecen los casos de asilo político y refugio tratándose de causas de tipo humanitario y se señala que la política exterior se basa en el respeto irrestricto a los derechos humanos;
- h) Se obliga al sistema penitenciario a organizarse con fundamento en el respeto a los derechos humanos;
- i) Se dispone un catalogo de derechos que no podrán suspenderse o restringirse en casos de excepción;
- j) Se disponen las bases del debido proceso para hacer salir del país a personas extranjeras y se agrega el respeto a la protección y promoción de los derechos humanos;
- k) Se elimina la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar violaciones graves a garantías individuales;

l) Se otorgar la competencia a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de asuntos laborales;

m) Se posibilita que la Cámara de Senadores cite a funcionarios que rechazan recomendaciones para comparecer y explicar sus negativas, y

n) Se faculta a la CNDH para investigar violaciones graves a derechos humanos y se amplían las facultades de la Comisión para interponer controversias constitucionales contra tratados internacionales que limiten derechos humanos y de materias que le sean propias.<sup>2</sup>

No obstante a los avances, que sin duda son significativos y trascendentales para el orden constitucional mexicano, es necesaria la realización, análisis, aprobación y publicación de las leyes reglamentarias que se establecen en el régimen transitorio de la reforma publicada el 10 de junio de 2011, la cuales a la fecha no se han procesado en el Congreso de la Unión.

En el mismo sentido, es pertinente armonizar las leyes correspondientes del orden jurídico mexicano vigente para hacerlas concordantes con la importante reforma en referencia, y a su vez complementarlas con los mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos, considerando para ello los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, entre otros.

Ante esa tarea del Poder Legislativo Federal, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto tiene como finalidad reformar el artículo tercero de la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea para establecer las categorías y conceptos derivados de los principios que se establecen en la importante reforma de mérito, en lo relativo al fomento de los derechos humanos.

Al respecto, el artículo tercero vigente de la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, no integra categorías y conceptos de la reforma constitucional, como es el caso del fomento de los derechos humanos en los educandos, que es necesario promover, a través de sus planes, programas de estudios, cátedras, entre otros, lo cual es pertinente actualizar, con la finalidad de hacerlo explícito en dicha Ley y dar mayor certeza jurídica a tal disposición jurídica en materia de estos derechos de las personas.

Ello cobra importancia, si consideramos que los derechos humanos *son los inherentes a la naturaleza humana sin los*

*cuales no se puede vivir como ser humano,*<sup>3</sup> sin ningún tipo de discriminación independientemente del “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.”<sup>4</sup>

En ese orden de ideas, el artículo tercero vigente de la Constitución de México establece:<sup>5</sup>

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

Fe de erratas al párrafo DOF 09-03-1993. Párrafo reformado DOF 12-11-2002, 09-02-2012

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

Párrafo reformado DOF 10-06-2011

...

A efecto de ello, es adecuado establecer en la Ley de mérito que en la educación que se imparta en la universidad del Ejército y Fuerza aérea se debe fomentar y promover el respeto a los derechos humanos, como se dicta en el párrafo segundo del artículo tercero de la Constitución Mexicana que se reformó en junio de 2011, y de manera complementaria establece el *amor a la Patria, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.*

La pertinencia de la presente propuesta, se orienta a armonizar la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 con la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, a fin de promover desde las leyes secundarias la importancia y la nueva interpretación de los derechos humanos desde los propios ordenamientos jurídico constitucionales, hasta los instrumentos internacionales de los que México sea parte.

La presente iniciativa con proyecto de decreto, cobra mayor sentido, si consideramos que la educación de las fuerzas armadas debe, desde las aulas promover los derechos humanos para que en el ejercicio profesional se tenga conocimiento y conciencia de la misión y visión del ejército de la educación media, superior y de posgrado.

Lo anterior para promover una cultura de derechos humanos y buscar prevenir actos violatorios a la dignidad del ser humano, al respecto vale la pena mencionar que las cifras del informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 2012 advierten que la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentra entre los tres primeros lugares que han recibido Recomendaciones por presuntas violaciones a los derechos humanos, conjuntamente con la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.<sup>6</sup>

En el mismo sentido dicho Informe de la CNDH 2012, da a conocer que la Secretaría de la Defensa Nacional, también se encuentra en los tres primeros lugares en el orden nacional, conjuntamente con la Policía Federal y la Procuraduría General de la República, por realizar presuntamente actos de tortura y violaciones a los derechos humanos.<sup>7</sup> Así mismo, los organismos sociales como Human Watch Rights y amnistía internacional en sus informes de 2012, han documentado violaciones por parte del Ejército Mexicano.

Por lo expuesto, con la plena convicción de armonizar el artículo tercero de la Ley que crea al Ejército y la Fuerza Aérea con la reforma mexicana de junio de 2011 en materia derechos humanos en su artículo tercero de la CPEUM; así como incentivar, promover y difundir la protección de derechos humanos a efecto de fortalecer la dignidad de las personas, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo tercero de la Ley de la Policía Federal**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 3 de la Ley de la Policía Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea tendrá las siguientes finalidades:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Desarrollar en los educandos **el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.**

### **Artículos Transitorios**

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

#### **Notas:**

1. Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento PDF, [en línea], México, primera sección, 10 de junio de 2011, dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_194\\_10jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf) [Consulta: 6 de abril de 2012], pp. 2 y 3.

2 Badillo Moreno, Gonzalo, *México en su democratización, los desafíos del derecho al saber sobre el pasado*. Tesis de Maestría en Derecho Constitucional, Universidad Latina de América, 2012. p. 49.

3 Orozco, Henríquez J. Jesús y Silva Adaya Juan Carlos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009. p. 10.

4 Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente; última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 08 de octubre de 2013

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 08 de octubre de 2013.

6 Informe de Actividades 2012, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 13.

7 Ibidem, p. 45

## Anexo

### Texto Vigente

**Artículo 3o.** La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea tendrá las siguientes finalidades:

**I.** Impartir a los militares conocimientos científicos, técnicos y humanísticos a nivel de educación media superior y educación superior, para el mejor cumplimiento de las misiones de las Armas, Ramas y Servicios de dichas instituciones.

**II.** Formar profesores para las diversas asignaturas que se impartan en los Establecimientos de Educación Militar.

**III.** Realizar investigación científica en general y la relacionada con el avance de la ciencia y arte militares.

**IV.** Hacer llegar los beneficios de la cultura a los componentes del Ejército y Fuerza Aérea, a efecto de ampliar su formación así como sus conocimientos militares, para lograr más eficiencia en el cumplimiento de sus misiones.

**V. Desarrollar en los educandos una formación espiritual acorde con los altos intereses de la Patria.**

### Texto Propuesto

**Artículo 3o.** La Universidad del Ejército y Fuerza Aérea tendrá las siguientes finalidades:

**I.** Impartir a los militares conocimientos científicos, técnicos y humanísticos a nivel de educación media superior y educación superior, para el mejor cumplimiento de las misiones de las Armas, Ramas y Servicios de dichas instituciones.

**II.** Formar profesores para las diversas asignaturas que se impartan en los Establecimientos de Educación Militar.

**III.** Realizar investigación científica en general y la relacionada con el avance de la ciencia y arte militares.

**IV.** Hacer llegar los beneficios de la cultura a los componentes del Ejército y Fuerza Aérea, a efecto de ampliar su formación así como sus conocimientos milita-

res, para lograr más eficiencia en el cumplimiento de sus misiones.

**V. Desarrollar en los educandos el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.**

México, Distrito Federal, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1o., de abril de 2014.— Diputados: Ernesto Núñez Aguilar, Enrique Alejandro Flores Flores, Víctor Rafael González Manríquez, Víctor Manuel Bautista López, Ramón Montalvo Hernández, Lorena Méndez Denis, Tomás Brito Lara, Jorge del Ángel Acosta, Josefina García Hernández, Noé Hernández González, Adriana Hernández Íñiguez, Graciela Saldaña Fraire, Verónica García Reyes, Teresa de Jesús Mojica Morga, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Defensa Nacional, para dictamen.**

---

## LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada María del Carmen Martínez Santillán, del Grupo Parlamentario del PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La connotación libertad tiene sus orígenes en la raíz latina *libertatem*, acusativo para “libertas” y ésta del adjetivo “li-

ber” que significa libre; aunque existe otro origen de la raíz indoeuropea (e)leudh- como en griego ἑλεύθερος (eléutheros), que significa libre, emparentada con el germánico *leudi* que deriva al alemán moderno en *Leute* (gente) refiriéndose probablemente a la gente libre en contrapartida a *Volk* que originariamente era la gente guerrera.

Pocos temas son como el del sindicalismo tan proclives a ser abordados con prejuicio. Nada tan difícil de superar, pero no por eso menos obligatorio. Ningún estudio de problemas sociales “exige la deshumanización, ni la represión de creencias y convicciones; pero es incompatible con el prejuicio y con la estrechez mental que lleva a discriminar por motivos extracientíficos”.

La ciencia del derecho del trabajo exige más que una sola dogmática más o menos extendida de historia viviente. El relieve, del que esta ciencia tiene necesidad, es el de la sociología y también de la filosofía. Es necesario constatar que el derecho del trabajo tiene mucho que ganar en la integración de toda la ciencia jurídica en la economía, la biología, la psicología y la medicina misma.

El término sindicalismo para significar “el movimiento desarrollado en los últimos cien años en el ámbito de la producción industrial caracterizado por la tendencia de los trabajadores a agruparse en asociaciones estables, distribuidas profesionalmente y dirigidas a defender los intereses, reivindicar los derechos y luchar por las aspiraciones colectivas de los mismos”.<sup>1</sup>

Parece que esta definición es suficientemente clara y comprensiva del fenómeno que estudiamos y dice mucho más que la que registra el Diccionario de la Real Academia: “sistema de organización obrera por medio del sindicato”; también es más clara para los lectores de Argentina y Latinoamérica que la que propone Welty: “determinada orientación sindical cuyas características son, la estructuración sobre las bases locales, no profesionales o de asociaciones; el empleo de la fuerza de la ‘acción directa’; el dominio inmediato de los bienes productivos por parte -del trabajador”, o “todo orden social basado en las dos partes del mercado de trabajo, es decir, en la colaboración armónica de las asociaciones obreras con las patronales”.<sup>2</sup>

La raíz latina del término del cual deriva sindicalismo. En efecto “sindico” proviene de *syndicus* y éste del griego “con justicia”.

Por ejemplo, Mario de la Cueva incluye en su concepto de sindicalismo una dinámica política al identificarla con “una regla de acción encaminada a provocar la transformación de la sociedad y del Estado”,<sup>3</sup> postulación apoyada en base marxista que el autor se encarga de exponer.

Al tratar el sindicalismo a partir de aquella definición, excluimos el sindicalismo patronal, movimiento nacido a manera de “desquite”, como respuesta o reacción frente al sindicalismo obrero, señalando, además, que como hecho histórico y sociológico son dos realidades originales que no se mezclan y cuyos papeles no pueden ser asimilados.

El fenómeno social del sindicalismo, se manifiesta dentro de un contexto mayor que es la profesión entendida como el conjunto de trabajadores que participan en el ejercicio de un mismo oficio o de una misma serie de oficios. Se trata de una categoría social o de un cuerpo intermedio que puede dar lugar a fenómenos sociales desde el momento en que se organiza en sindicatos, organismos que como es sabido organizan la solidaridad en sentido horizontal, a la inversa de lo que en un régimen corporativo encontraríamos, o sea la organización de la solidaridad vertical, reuniendo a todos los representantes de la profesión en un solo organismo común.

En esa guisa, la **libertad sindical** es pues una manifestación de la libertad humana, y su ejercicio lleva, a la perfección y realización del trabajador.

“El origen de la libertad de asociación profesional parece encontrarse en la libertad de trabajo y de industria, ya que la libertad de trabajo sin la de asociación sería incompleta, desprovista de sentido. El trabajador aislado queda a merced del más fuerte; y su libertad] por más que se la proclame enfáticamente, resulta nula, incierta, falsa. El individualismo obrero frente a la coalición natural de fuerzas, de medios, de relaciones de capital, no constituiría otra cosa que la negación de toda libertad”.<sup>4</sup>

En definitiva, como puede deducirse de esto, el fundamento último de la libertad sindical, considerada como el derecho de los trabajadores a formar asociaciones con objeto profesional, reside en la esencia misma del derecho subjetivo que es la igualdad. Tener derecho es ser, en el régimen de la convivencia, titular de una condición de igualdad respecto a los semejantes constituida por una conducta de los semejantes, es decir, que lo iguale.

Como acertadamente lo señala la Oficina Internacional del Trabajo la base que consagra la libertad de asociación está en los sistemas de igualdad jurídica en las relaciones sociales y en la libertad económica, ya que sin una y otra es imposible desenvolver un derecho de asociación destinado a defender intereses de orden profesional.

La libertad sindical se apoya en el derecho a la personalidad del trabajador como medio de protegerla y lograr el respeto de otros derechos que hacen al cumplimiento de realización como hombre. La misma afirmación que acabamos de expresar nos lleva a una significativa cuestión, cual es la idea de los límites del derecho de asociación (libertad sindical).

Considerado desde este punto de vista el tema se presta a señalar que la limitación del derecho de asociación (libertad sindical), se manifiesta también cuando la asociación resulta impuesta, en la terminología corriente la cuestión a que me refiero es la que se plantea bajo una alternativa: sindicato libre o sindicato obligatorio.

Lo primero resulta de un sistema legal que garantice la libertad de asociarse al sindicato que el trabajador prefiera, o que simplemente prescinda de establecer normas relativas al ejercicio de aquel derecho.

Lo segundo puede derivarse también de un régimen legal obligatorio que no permita opción, sea porque ha establecido el sindicato único, sea porque bajo la apariencia de un pluralismo sindical se esconde un régimen de sindicato único.

También puede darse la sindicación obligatoria, **impuesta por los mismos trabajadores** bajo amenazas y violencias, o utilizando otros medios que se vinculan con cláusulas convencionales (cláusulas sindicales).

Si bien lo relativo al sindicato obligatorio se vincula con el derecho “negativo” de asociación. La obligatoriedad de afiliación a un sindicato exclusivo impuesto por la autoridad pública, se representa, sin duda, una total violación del derecho subjetivo de asociación (considerado como la posibilidad de constituir asociaciones libremente) y que se traduce eventualmente en la conversión del sindicato en un ente público. Lo mismo sucede en los casos de los sindicatos únicos, lo cuales coaccionan la libertad de los trabajadores al no permitirles su integración a otros sindicatos o la formación de nuevos.

La Organización Internacional del Trabajo, respecto a la libertad sindical ha establecido lo siguiente:

En la actualidad está universalmente admitido que no es posible el desarrollo de la libertad sindical sin la preexistencia efectiva de los demás derechos humanos y que tampoco es posible el completo ejercicio de éstos, sin la vigencia de aquélla. En otras palabras, la libertad sindical no es posible sin el ejercicio de los otros derechos humanos, y viceversa.

Es más, podríamos decir que la libertad sindical es la expresión de una síntesis de los derechos humanos, porque a través del ejercicio de sus acciones de defensa, reivindicación, participación sociopolítica y lucha, enriquece los contenidos e impulsa la progresión de los derechos humanos en su conjunto. De hecho, no es posible hablar del derecho al y del trabajo sin vincularlo al ejercicio del derecho de Libertad Sindical como garantía de la justicia social en las relaciones laborales.

Asimismo, a decir de Ermida, “la libertad sindical es un instrumento de desigualdad compensatoria o igualación en tanto constituye o permite constituir un contrapoder que limita, acota o compensa el poder económico del empleador”<sup>5</sup>

El Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado por México, y relativo a la libertad sindical y a la protección al Derecho de sindicación, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis (26) de enero de mil novecientos cincuenta (1950), estableciendo las disposiciones siguientes:

#### Parte I. Libertad sindical.

Artículo 1o. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

Artículo 2o. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3o.

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Artículo 4o. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 7o. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores, los empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2o., 3o. y 4o. de este convenio.

Artículo 8o.

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio.

Artículo 10. En el presente convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

Parte II. Protección del derecho de sindicación.

Artículo 11. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Parte IV. Disposiciones finales.

Artículo 14. Las ratificaciones formales del presente convenio serán comunicadas, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 15.

1. Este convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el director general.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general.

3. Desde dicho momento, este convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 16.

1. Todo miembro que haya ratificado este convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efectos hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 17.

1. El director general de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la organización.

2. Al notificar a los miembros de la organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el director general llamará la atención de los miembros de la organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente convenio.

Artículo 18. El director general de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al secretario general de las Naciones Unidas, los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la conferencia general una memoria sobre la aplicación del convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 20. En caso de que la conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) La ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre, que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.

Se puede afirmar que el convenio internacional transcrito, establece la facultad de los trabajadores de formar las organizaciones sindicales que deseen, absteniéndose el Estado de intervenir en la vida interna de estas organizaciones.

Sobre este tema y en relación con el convenio referido, la Constitución mexicana dispone en la fracción XVI del apartado A y X del apartado B del artículo 123 Constitucional:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

En ese sentido México, en el artículo 123 constitucional ha consagrado la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias.

Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales:

1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo;

2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y

3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

Ahora bien el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "En cada dependencia solo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario."

De lo transcrito se desprende la prohibición absoluta de integrar otro tipo de organizaciones sindicales, no sólo por la

referencia a uno en específico, sino también por el hecho de no regular los requisitos para el registro de otros sindicatos.

Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, así como el Convenio 87 de la Organización internacional del Trabajo, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

En adición a lo anterior, doctrinariamente se establece que la incorporación inmediata de un Convenio de la Organización Internacional del Trabajo al derecho interno de un país miembro, está condicionado a satisfacer, en primer lugar, los requisitos que establece su Constitución y, en segundo término, que se trate de un convenio que establezca normas autoejecutivas significa que, a virtud de su relación, son susceptibles de ser aplicadas de manera inmediata, porque no piden reglamentación, que signifique un paso intermedio, necesario y previo para que pueda hacerseles actuar.

El convenio sobre libertad sindical y protección del derecho sindical establece normas de este tipo, toda vez que en la especie no requieren reglamentación, traduciéndose en deberes de abstención hacia el gobierno del Estado miembro. De la lectura de los artículos transcritos del tratado internacional de referencia se establece una serie de libertades que no requieren de ninguna actuación positiva estatal para su implementación, sino al contrario, un deber de respeto y de no actuación que impida el disfrute de esta libertad sindical.

Adicionalmente, debe destacarse que la doctrina laboralista nacional es unánime respecto a la plena vigencia de los convenios de la OIT en nuestro país. De esta manera, de conformidad con lo ordenado por el artículo 133 de la Constitución General de la República, el Convenio Número 87 de que se ha venido tratando, forma parte del derecho positivo mexicano y se encuentra plenamente vigente.

Es por ello que, el objeto de la presente iniciativa lo es con la finalidad de reformar el artículo 68 de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que deje de violar el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

así como el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, y se cumpla con la libertad sindical que estos preceptos legales contemplan.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial Federal, se ha pronunciado sobre el respeto a la libertad sindical, al resolver los juicios de amparos siguientes:

- 1). Amparo en revisión 337/94, promovido por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara en fecha veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).
- 2). Amparo en revisión 338/95, promovido por el Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, en fecha veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).
- 3). Amparo en revisión 408/98, promovido por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coaligados, en fecha once (11) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).
- 4). Amparo en revisión 1339/98, promovido por Francisco Pacheco García, en fecha once (11) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).
- 5). Amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, en fecha once (11) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Derivado de las resoluciones anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión privada celebrada el veintisiete (27) de mayo mil novecientos noventa y nueve (1999), aprobó, con el número 43/1999, la tesis jurisprudencial con el rubro "Sindicación Única. Las Leyes o Estatutos que la Prevén, Violan la Libertad Sindical..."

Con base en lo anteriormente expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de este honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

### Decreto que reforma el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

**Artículo 68.** En cada dependencia habrá los sindicatos que los trabajadores determinen libremente, cumpliendo con los requisitos que esta ley contemple. En caso de que existan varios sindicatos, las Condiciones Generales de Trabajo, se fijarán tomando en cuenta al que tenga mayor número de trabajadores registrados.

#### Artículo Transitorio

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

#### Notas:

1 Gallart, Folch, Alejandro, *Sindicalismo como fenómeno social y como problema jurídico*, V. de Zavalía, Buenos Aires, 1957, página 15.

2 Welty, Eberhard, *Catecismo social*, Herder, Barcelona, 1963, tomo III, página 252.

3 De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, México, 1960, tomo II, página 284.

4 Cabanellas, Guillermo, *Derecho sindical y corporativo*, Atalaya, Buenos Aires, 1946, página 144.

5 Marcos-Sánchez Zegarra, José; Rodríguez Calderón, Eduardo, *Manual para la defensa de la libertad sindical*, 4a. edición Revisada, Perú, 2014, página 26.

En México, Distrito Federal, a 1o., de abril de 2014. — Diputados: María del Carmen Martínez Santillán, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

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

---

#### LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del dipu-

tado José Guillermo Anaya Llamas, del Grupo Parlamentario del PAN

José Guillermo Anaya Llamas, diputado de la LXII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

Es del conocimiento de todos que cada día las cárceles en México se saturan más, la cantidad de internos aumenta generándose una incapacidad en los reclusorios para albergar a los procesados y sentenciados.

Ello genera, entre otros problemas, que al ingresar peligrosos delincuentes continúen realizando actos ilícitos desde los penales; establecen prácticamente un gobierno al interior de los mismos.

A través de la prensa, hemos tenido conocimiento, que muchos reos continúan realizando actos delictivos en perjuicio de la sociedad, siendo la extorsión telefónica el principal de ellos. Sus acciones van desde la amenaza a los testigos así como a cualquier persona que convenga a sus intereses. Se aprovechan del adelanto tecnológico para utilizarlo a su favor, y esto ha podido efectuarse ante la complicidad de algunos servidores públicos de los centros de reinserción social.

En virtud de lo anterior, se han realizado reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en noviembre de 2010 y abril de 2012, fecha esta última en que también se reformó la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, autorizándose bloquear las señales para el uso de teléfono celular, para contener y evitar la extorsión telefónica o que los delincuentes se comuniquen con sus cómplices que se encuentran afuera.

Se estableció en esa reforma qué, autoridades distintas a las de los establecimientos penitenciarios, para que operen

desde centros remotos, los equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.

Dicha medida significó un avance en la legislación, sin embargo no ha tenido los resultados esperados pues el delito ha seguido cometiéndose, en razón de que la disposición se encuentra establecida para el bloqueo de las señales, pero sin que exista información acerca de su funcionamiento, las autoridades que lo operan, ni los alcances de las acciones y coadyuvancia por parte de los concesionarios. En un intento por reglamentar estas reformas, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario publicó en Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 2012, los **Lineamientos de colaboración entre autoridades penitenciarias y los concesionarios de servicios de telecomunicaciones y bases técnicas para la instalación y operación de sistemas de inhibición**, lo cual ha ayudado para la implementación de dichas reformas, pero que no han sido suficientes para combatir el problema.

Por esos motivos la presente iniciativa pretende establecer que los responsables de manejar los equipos, y que son autoridades distintas a las de los establecimientos penitenciarios, presenten un informe semestral a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, órgano previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, y que entre sus funciones tiene la de: impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional; promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social; promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en las bases de datos criminalísticos y de personal, entre otros.

Igualmente se propone que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tengan la obligación de presentar mismo informe semestral sobre los resultados de su trabajo.

Con lo anterior podremos asegurar que el informe será lo más objetivo posible ya que al cruzar los datos de las autoridades y los concesionarios, podrán detectarse las anoma-

lías o contradicciones que resulten y conocer donde se encuentran para proceder a corregirlas.

Asimismo, se considera que la comisión de delitos efectuados por los reos desde los centros del sistema penitenciario nacional, se ha agravado por la corrupción imperante en el mismo, en el cual participan tanto los servidores públicos como los particulares. En razón de ello, se considera oportuno establecer que ante el incumplimiento de la obligación de presentar informes a la Conferencia Nacional o detectarse irregularidades, esta última, dará parte al órgano interno de control para el caso de los servidores públicos y al agente del ministerio público en el caso de los concesionarios.

Ello permitirá inhibir dicha práctica y aislar completamente a los reos que vienen cometiendo ilícitos, como la extorsión principalmente, y pueda tener vigencia el principio de reinserción social y no para continuar delinquiriendo.

De igual manera, se contribuye a inhibir y combatir la corrupción por parte de los servidores públicos así como la omisión o posible complicidad de quienes tienen una concesión pública en materia de telecomunicaciones.

De conformidad a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013, elaborada por el Inegi, el incremento en la tasa de los delitos se debe, en mayor medida, al aumento de los delitos más frecuentes, entre los que se encuentran la extorsión.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

**Único.** Se adiciona una fracción IX, recorriéndose la actual para ser fracción X del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

#### **Artículo 31. ...**

##### **I. a VIII. ....**

**IX.** Las autoridades que operen, en centros remotos, los equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomu-

nicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, a que se refiere la fracción anterior, así como los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, deberán entregar a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, un informe semestral sobre los resultados de su trabajo. En caso de incumplir con esta obligación, la Conferencia dará vista al órgano interno de control y al ministerio público, según sea el caso.

**X.** Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables y el Consejo Nacional.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El primer informe semestral a que se refiere el presente Decreto deberá entregarse a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, ocho meses después de entrada en vigor el presente Decreto y conteniendo todo lo realizado hasta ese momento.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 1o. de abril de 2014.— Diputados: José Guillermo Anaya Llamas, Erick Marte Rivera Villanueva (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen.**



LXII LEGISLATURA

---

---

CÁMARA DE DIPUTADOS